

**UNIVERSITE DE MONTREAL**

**ÉTHIQUE ET GOUVERNANCE**

**LES RÈGLES QUI RÉGISSENT LA PRÉVENTION ET LA SANCTION  
DES CONFLITS D'INTERETS CHEZ LES ELUS MUNICIPAUX**

**PAR**

**ME ALAIN R. ROY, M.A., LL.B.**

**FACULTE DES ETUDES SUPERIEURES ET POSTDOCTORALES**

**MEMOIRE PRESENTE A LA  
FACULTE DES ETUDES SUPERIEURES ET POSTDOCTORALES  
EN VUE DE L'OBTENTION DU GRADE DE  
MAITRE EN DROIT (LL.M.)**

**AOUT 2009**

**© ALAIN R. ROY, 2009**

UNIVERSITE DE MONTREAL

FACULTE DES ETUDES SUPERIEURES ET POSTDOCTORALES

Ce mémoire intitulé :

ÉTHIQUE ET GOUVERNANCE

LES RÈGLES QUI RÉGISSENT LA PRÉVENTION ET LA SANCTION

DES CONFLITS D'INTERETS CHEZ LES ELUS MUNICIPAUX

présenté par

ME ALAIN R. ROY, M.A., LL.B.

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

M. Karim Benyeklef, président rapporteur

M. Jean Héту, professeur, directeur de recherche

M. Stéphane Rousseau, professeur, membre du jury

## RÉSUMÉ FRANÇAIS ET MOTS CLÉS

MOTS CLÉS : Québec – droit municipal – gouvernance – conseil municipal – maire – conseiller municipal – élus municipaux – conflit d'intérêts – éthique– déontologie – code d'éthique – intérêts pécuniaires – inhabilité – contrats – abus de confiance – malversation – inconduite.

Ce mémoire fait l'étude du régime de prévention et de sanction des conflits possibles entre les intérêts de la municipalité d'une part et de ceux de ses élus de l'autre. L'objet de recherche est abordé selon une approche historique et éthique basée sur le régime juridique actuel. Le mémoire est divisé en 3 chapitres : (1) la notion de conflit d'intérêts ; (2) le cadre juridique à la base du régime de sanction des conflits d'intérêts et (3) celui sur le régime de prévention des conflits d'intérêts dans le domaine municipal.

Le chapitre préliminaire situe l'objet de recherche à l'intérieur des grandes tendances de la recherche juridique sur la question et présente un cadre de réflexion sur la notion de conflit d'intérêts. L'examen des conflits d'intérêts repose avant tout sur un questionnement et sur un jugement de nature subjective : ce qui a été considéré comme un conflit d'intérêts autrefois ne l'est pas nécessairement de nos jours et ce, en dépit du fait que le cadre juridique évolue aussi dans le temps. On ne peut donc pas dégager avec exactitude et pour toujours ce qui constitue un conflit d'intérêts de ce qui n'en constitue pas un.

Le chapitre premier est divisé en 4 sections. On y traite notamment de la règle relative à l'interdiction pour un élu municipal de contracter avec la municipalité. On y démontre que l'origine de cette règle remonte aux premières lois municipales du XIX<sup>e</sup> siècle et que cette dernière a subi assez peu de modifications au fil des ans. La troisième section porte sur les cas de malversation, d'abus de confiance et les autres inconduites prohibées par la *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités* (L.R.Q. c. E-2.2). Une quatrième section sur les accusations criminelles d'abus de confiance et de corruption vient clore le premier chapitre. Chacune de ces sections est abordée notamment en faisant l'historique des dispositions législatives en cause ainsi qu'en faisant certains parallèles avec la législation des autres provinces canadiennes.

Le chapitre 2 sur le régime de prévention des conflits d'intérêts est divisé en 4 parties. La première section porte sur l'obligation pour un élu de déclarer annuellement ses intérêts pécuniaires. Cette obligation n'est pas unique au Québec puisqu'elle est présente dans quelques législations provinciales canadiennes. La deuxième section porte sur l'obligation pour cet élu de dénoncer verbalement son intérêt dans une question abordée par le conseil municipal réuni en séance ou en comité. Là encore, l'origine de cette approche préventive est fort ancienne et a longtemps été considéré comme le seul moyen de dénoncer son intérêt sans subir les sanctions prévues par la loi. Une troisième section s'intéresse au cadre juridique entourant les soumissions publiques et qui vise à éliminer toute situation possible de favoritisme ou de patronage. Une quatrième section aborde la question des codes d'éthique et de leur utilité ainsi que les développements récents sur cette question avec le dépôt en 2009 du rapport du *Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal*.

Une conclusion vient clore le mémoire en présentant une synthèse de l'étude assortie de commentaires personnels sur les conclusions du Groupe de travail précité.

## ENGLISH SUMMARY AND KEY WORDS

KEY WORDS : Québec – municipal law- governance – municipal council – mayor – municipal council – elected officials – conflict of interests – ethics – rules of professional conduct – code of ethics – pecuniary interests – legal incapacity – contracts – breach of trust – misappropriation – misconduct

The objective of this master's paper is to review the system of prevention and sanctions in the area of possible conflicts between, on the one part, the interests of the municipality and on the other, that of the elected officials. The research approach to the subject is both historical and ethical and is based on the existing legal system. The study is divided into three (3) chapters: (1) the concept of conflict of interest (2) the legal basis of the system of sanctions for conflicts of interest (3) the system of prevention of conflicts of interest in the municipal field.

The preliminary chapter sets the research subject within the broader field of legal research on the question and presents a framework of thought on the notion of conflicts of interest. The examination of the concept of conflicts of interests begins by the questioning and making of subjective judgments: what has in the past been considered as a conflict of interest is no longer seen the same way today and this despite the fact that the legal system also evolves with the times. We cannot therefore identify permanently and with precision that which constitutes a conflict of interest and that which does not. It depends on the facts and the circumstances in each case.

Chapter 1 is divided into 4 sections. We will review in particular the rules relating to the prohibition against an elected official contracting with the municipality. We will show that the rule takes its origin in the first legislation relating to municipalities dating back to the 19th century and that these rules have not been greatly modified since. The third section deals with misappropriation breach of trust and other misconduct prohibited by la *An Act respecting Elections and Referendums in Municipalities* (L.R.Q. c. E-2.2). A fourth section dealing with criminal charges for breach of trust and corruption brings the first chapter to an end. In each one of these sections we review the history of the legislation in question and by making certain comparisons with legislation in other provinces.

Chapter 2 dealing with the system of prevention of conflicts of interest is divided into four (4) parts. The first section deals with the elected official's obligation to make an annual declaration of pecuniary interests. This obligation is not unique to Quebec; it is also found in legislation in other Canadian provinces. The second section covers the obligation of an elected official to declare his or her interest in any question that is under study by council either in full session or in committee. Here again the origin of this preventative approach is quite ancient and has long been considered as the only means of declaring one's interest without having to face the consequences provided at law. A third section deals with the legal system covering public tenders. This system is not only meant to insure healthy competition but also to eliminate any possible situation of favouritism or patronage that an elected official might be tempted to pass on to a supporter. A fourth section explores the matter of Codes of Ethics and their usefulness as well as recent developments in the area following on the tabling of the report in 2009 of the *Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal*.

The conclusion presents a summary of the study including personal comments on the conclusions of the said study group.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE PRÉLIMINAIRE : LA NOTION DE CONFLIT D'INTERETS .....</b>	<b>4</b>
<b>A. Les différentes approches de la doctrine .....</b>	<b>4</b>
1. Le droit positif	4
2. Le droit administratif	8
3. Éthique et déontologie	12
<b>B. Les principales composantes du concept de conflit d'intérêts .....</b>	<b>20</b>
1. L'intérêt municipal et l'intérêt public	21
2. L'intérêt personnel des élus municipaux	24
<b>C. Conclusion .....</b>	<b>37</b>
 <b>CHAPITRE I : LE REGIME DE SANCTION DES CONFLITS D'INTERETS .....</b>	 <b>38</b>
<b>A. Les concepts d'inéligibilité et d'incapacité .....</b>	<b>38</b>
<b>B. Le contrat avec la municipalité .....</b>	<b>40</b>
1. Historique de la disposition	40
2. Les éléments constitutifs de l'interdiction de contracter	47
a. être membre d'un conseil ou d'un organisme municipal	47
b. avoir sciemment un intérêt direct ou indirect	48
c. un contrat avec la municipalité	49
d. les exceptions au principe	51
<b>C. La malversation, l'abus de confiance et les autres inconduites .....</b>	<b>58</b>
1. Historique de la disposition	58
2. La malversation, l'abus de confiance et les autres inconduites	62
<b>D. Les accusations selon le <i>Code criminel</i> .....</b>	<b>73</b>
1. La fraude et l'abus de confiance selon le <i>Code criminel</i>	73
2. Les éléments constitutifs de l'infraction	76
3. Les actes de corruption municipale et l'influence d'un fonctionnaire municipal par un moyen illégitime	81

<b>CHAPITRE II : LE REGIME DE PREVENTION DES CONFLITS D'INTERETS .....</b>	<b>86</b>
<b>A. La déclaration annuelle des intérêts pécuniaires .....</b>	<b>86</b>
1. Les intérêts visés	89
2. Les intérêts pécuniaires reliés aux immeubles	94
3. Les intérêts pécuniaires dans une personne morale ou une entreprise susceptible d'avoir des marchés avec la municipalité	96
4. Les emplois et postes d'administrateur au sein d'organismes privés	97
5. Les emprunts contractés ailleurs qu'auprès d'une institution financière	98
6. Les conséquences en cas de non respect	99
<b>B. La divulgation verbale des intérêts pécuniaires .....</b>	<b>103</b>
1. Historique législatif	104
2. Les éléments constitutifs de l'obligation de divulguer son intérêt	111
a. être membre d'un conseil municipal	111
b. assister à une séance du conseil, d'un comité ou d'une commission	111
c. une question prise en considération dans laquelle l' élu sait avoir directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier	113
e. doit divulguer la nature générale de cet intérêt avant le début des délibérations	118
f. s'abstenir de participer aux délibérations, de voter ou tenter d'influencer le vote	118
g. les exceptions au principe	119
<b>C. Les appels d'offres .....</b>	<b>122</b>
1. Historique du régime	124
2. La sanction d'inhabilité	129
<b>D. Les codes d'éthique municipaux .....</b>	<b>133</b>
1. L'avènement des codes d'éthique et leur utilité	133
2. La portée juridique d'un code d'éthique	140
3. Changements à l'horizon	143
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>151</b>
<b>TABLE DE LÉGISLATION .....</b>	<b>160</b>
<b>TABLE DE JURISPRURENCE .....</b>	<b>163</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>168</b>

## LISTE DES SIGLES ET ABBRÉVIATIONS

A.J.M.	Actualité juridique municipale
AZ	Azimut (banque de données)
B.E.	Bulletin Express
B.R.	Banc du Roi
Bro.P.C.	J. Brown's Cases in Parliament
C.A.	Cour d'appel
C.M.	Code municipal du Québec
C.P.L.M.	Codification permanente des lois du Manitoba
C.Q.	Cour du Québec
C.S.	Cour supérieure
C.S.P.	Cour des Sessions de la paix
Ch.C.	Chancery Cases
Ch.R.	Cases in Chancery
E.R.	English Reports
Gr.	Grant's Upper Canada Chancery Reports
J.E.	Jurisprudence Express
J.M	Justice municipale
K.B.	King's Bench
L.C.V.	Loi sur les cités et villes
L.E.M.	Loi sur les élections dans certaines municipalités
L.É.R.M.	Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités
L.F.C.A.M.	Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales
L.O.	Lois de l'Ontario
L.Q.	Lois du Québec
L.R.O.	Lois refondues de l'Ontario
L.R.Q.	Lois refondues du Québec
L.T.N.S.	Law Times Reports New Series
M.L.R.	Municipal Law Reports
O.L.R.	Ontario Law Reports
R.C.S.	Recueil des arrêts de la Cour Suprême du Canada
R.J.Q.	Recueils de jurisprudence du Québec
R.L.	Revue légale
R.S.A.	Revised Statutes of Alberta
R.S.B.C.	Revised Statutes of British Columbia
R.S.N.B.	Revised Statutes of New-Brunswick
R.S.N.S.	Revised Statutes of Nova Scotia
R.S.P.E.I.	Revised Statutes of Prince-Edward-Island
S.B.C.	Statuts du Bas-Canada
S.C.R.	Supreme Court Reports
S.F.P.B.Q.	Service de la formation professionnelle du Barreau du Québec
S.N.L.	Statutes of Newfoundland
S.O.	Statutes of Ontario

S.Q.	Statuts du Québec
S.R.P.Q.	Statuts refondus de la province de Québec
S.S.	Statutes of Saskatchewan



*Je voudrais dédier ce mémoire  
à mes parents que j'ai toujours aimés et admirés.*

*Merci pour votre encouragement,  
votre support et votre  
amour sans limites à mon égard.*

## REMERCIEMENTS

Je voudrais remercier sincèrement Me Jean Hétu, Ad. E., professeur, pour avoir accepté de m'accompagner tout au long de mes études à la maîtrise. En plus de me donner de judicieux conseils pour mener à bien ma recherche, il m'a transmis son amour et sa passion pour le droit municipal. Ce partage a été pour moi une source inépuisable de curiosité et de motivation, de sorte que je peux prétendre aujourd'hui avoir une nouvelle passion qui anime ma vie professionnelle. Merci pour ce beau cadeau.

Je voudrais remercier mon employeur, la Ville de Lac-Brome, spécialement le maire Richard Wisdom, les conseillers municipaux, le directeur général, M. Jean Bourret, pour le soutien moral et matériel de tous les instants. Ces études échelonnées sur quatre belles années n'auraient jamais pu être réalisées sans sa collaboration.

J'adresse enfin mes remerciements les plus sincères à mes amis dont certains se sont prêtés à la tâche ingrate de corriger l'une ou l'autre des sections du présent mémoire.

## **CHAPITRE PRELIMINAIRE**

### **LA NOTION DE CONFLIT D'INTERETS**

La première partie du présent chapitre cherche à situer notre objet de recherche à l'intérieur des grandes tendances de la recherche juridique portant sur les conflits d'intérêts.

La deuxième partie du chapitre s'intéresse à la notion même de « conflit d'intérêts », notion qui semble facile à définir à première vue mais qui demeure encore difficile à cerner quant à sa véritable portée juridique.

#### **A. Les différentes approches de la doctrine**

L'étude des conflits d'intérêts dans le milieu municipal a été abordée selon plusieurs approches adoptées par les auteurs de doctrine.

##### ***1. Le droit positif***

La première tendance observée dans la doctrine est d'aborder la question sous l'angle du droit positif. Cette approche repose exclusivement sur l'étude des dispositions législatives en vigueur et sur l'interprétation qu'en ont donnée les tribunaux appelés à trancher un litige dans lequel était impliqué soit un élu municipal, soit un fonctionnaire de la municipalité. Les ouvrages généraux en droit municipal de Tremblay et Savoie, de L'Heureux et de Héту et Duplessis traduisent bien cette approche.

Dans leur *Précis de droit municipal*<sup>1</sup>, les auteurs Tremblay et Savoie analysent la question des conflits dans la section qui porte sur l'exercice d'une charge municipale. Ces auteurs s'intéressent donc aux conditions générales d'accès à cette charge en rappelant les conditions d'éligibilité, lesquelles interdisent à l' élu de contracter avec la municipalité dont il est membre :

*Le législateur ne veut pas d'administrateurs municipaux qui soient en position de conflits d'intérêts, c'est-à-dire qui puissent poursuivre des intérêts divergents ou contradictoires: l'intérêt public auquel peut se juxtaposer un intérêt privé susceptible de déterminer ou à tout le moins d'influencer une décision administrative.*<sup>2</sup>

Dans son ouvrage *Droit municipal québécois*<sup>3</sup>, le professeur Jacques L'Heureux aborde lui aussi cette question dans la section qui porte sur les conditions d'éligibilité et d'accessibilité à une charge municipale. L'auteur précise au passage que lorsque la question du conflit est abordée sous l'angle pénal de l'ancienne *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*<sup>4</sup>, il y a inhabilité dès qu'un intérêt existe ; en outre, il n'est pas nécessaire que l'intérêt de l' élu consiste en un intérêt pécuniaire<sup>5</sup>.

L'approche préconisée par ces auteurs qui consiste à examiner la notion de conflit d'intérêts selon l'angle de l'éligibilité à occuper une charge municipale est tout à fait justifiée puisque le législateur québécois avait à l'époque choisi d'aborder

---

<sup>1</sup> André TREMBLAY et Reginald SAVOIE, *Précis de droit municipal*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1973, p., 382 p.

<sup>2</sup> *Id.*, p. 82.

<sup>3</sup> Jacques L'HEUREUX, *Droit municipal québécois*, Montréal, SOREJ, 1981, p., 280 p.

<sup>4</sup> L.R.Q., c. F-6, abrogée le 1<sup>er</sup> janvier 1988.

<sup>5</sup> J. L'HEUREUX, préc., note 3, n° 230, p. 104.

cette question sous l'angle des conditions d'éligibilité à l'exercice d'une charge municipale<sup>6</sup>.

Dans leur ouvrage *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*<sup>7</sup>, les auteurs Jean Héту et Yvon Duplessis s'attardent à la question des conflits d'intérêts au chapitre sur les élections municipales, plus particulièrement à l'intérieur d'une sous-section concernant les motifs de contestation d'une élection ou de déclaration d'inhabilité<sup>8</sup>. C'est à l'intérieur de ces différents recours que les motifs issus de conflits d'intérêts sont élaborés avec l'aide de la législation et de la jurisprudence pertinentes.

Cet ouvrage d'un grand intérêt présente une synthèse complète de la question tout en privilégiant une présentation de nature concrète dans le cadre d'un recours procédural, plutôt que selon un volet plus théorique de l'étude sur les conflits d'intérêts chez les élus municipaux.

Une autre variante de cette approche regroupe les ouvrages rédigés à l'intention des membres de conseils et des fonctionnaires municipaux. Ce sont les ouvrages de LeChasseur<sup>9</sup> et des avocats Mercier et Roy<sup>10</sup>. Ces auteurs adoptent la même approche mais la présentent dans un style plus accessible et mieux adapté aux besoins des acteurs du monde municipal.

---

<sup>6</sup> Voir au chapitre I.

<sup>7</sup> Jean HÉTU et Yvon DUPLESSIS, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, 2<sup>e</sup> éd., Brossard, Publications CCH, 2003, feuilles mobiles, à jour au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

<sup>8</sup> *Id.*, § 3.6 et suiv.

<sup>9</sup> Marc-André LeCHASSEUR, *Conflits d'intérêts et inhabilités en milieu municipal. Guide de l'élu et du fonctionnaire municipal*, Cowansville, Yvon Blais, 1997, p., 223 p.

<sup>10</sup> Joël MERCIER et Pierre ROY, *Manuel de l'élu municipal*, 4e éd., Brossard, CCH, 2004, p., 188 p.

Dans son article sur les conflits d'intérêts<sup>11</sup>, Me Gilles Hébert oriente sa réflexion sur les quatre grands aspects juridiques sous-jacents à cette notion, soit (1) la notion d'intérêt pécuniaire tel que mentionné dans la loi; (2) la notion de contrat avec la municipalité; (3) la responsabilité criminelle et (4) les codes d'éthique. Cet article offre un résumé succinct de l'état du droit en matière de conflits d'intérêts au moment de sa publication en 1996.

Mentionnons enfin l'existence d'autres articles portant sur d'autres aspects particuliers du régime de protection des élus en matière d'éthique et de conflits d'intérêts<sup>12</sup>.

Bien que cette approche s'avère essentielle pour comprendre la législation applicable, celle-ci comporte certaines difficultés au plan de la compréhension du régime de protection, tel qu'abordé dans sa globalité et dans sa finalité. Ces études sont surtout organisées en fonction de la structure, des articles et des termes utilisés dans la loi; par ailleurs, nous sommes d'avis qu'elles n'approfondissent pas de manière satisfaisante les éléments conceptuels à la base de ce régime juridique. En vertu de cette approche, le concept de « conflit d'intérêts » ne concernerait que les cas où il y a conflit entre les intérêts personnels et patrimoniaux de l' élu, d'une part, et ceux de la municipalité, d'autre part, plus particulièrement lorsque ces intérêts se

---

<sup>11</sup> Gilles HÉBERT, «Les conflits d'intérêts: abus de confiance, devoir de loyauté et code d'éthique», dans André Poupart (dir.), *La démocratie municipale - Journées Maximilien-Caron*, Montréal, Themis, 1996, p. 49.

<sup>12</sup> Voir entre autres : Pierre LAURIN, «La déclaration annuelle des intérêts pécuniaires des élus: garantie de transparence ou arme politique?», dans S.F.P.B.Q., vol. 132, *Développements récents en droit municipal (2000)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 137; Jacques L'HEUREUX, «Et si le maire ou un conseiller posait des actes incongrus?», dans S.F.P.B.Q., vol. 119, *Développements récents en droit municipal (1999)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 91.

manifestent dans un contrat. En revanche, d'autres approches suggèrent un concept de conflit d'intérêts de nature non pécuniaire et qui se manifeste d'une toute autre manière à l'intérieur du cadre juridique en place.

## **2. Le droit administratif**

Une autre approche pour étudier la question des conflits d'intérêts dans le domaine municipal est celle vue sous l'angle du droit administratif. Cette démarche propose une conception large qui repose essentiellement sur la notion de « charge publique » occupée par les élus.

La thèse de Patrice Garant publiée en 1966<sup>13</sup> expose comme la toile de fond les fondements essentiels du service inhérent à une charge qualifiée de « publique ».

Il écrit :

*La qualification de public accolée à un service ne signifie pas seulement l'indication du destinataire des prestations qu'offre ce service ; innombrables sont les particuliers qui offrent ainsi des services au public. Elle signifie avant tout **une manière d'être** qui a des implications très graves. La logique d'un service qui est public dans ce sens, implique qu'il soit ouvert à tous, qu'il soit disponible en vue de la satisfaction des besoins de tous les administrés sans exception.<sup>14</sup> (nos gras)*

Cette étude magistrale a pour principal précepte de faire valoir que les obligations inhérentes à toute charge publique proviennent de sources diverses, autant de nature juridique qu'éthique.

---

<sup>13</sup> Patrice GARANT, *Essai sur le service public au Québec; élaboration d'une théorie générale et d'un droit moderne des services publics (droit administratif) au Québec*, Montréal, 1966, p., 503 p.

<sup>14</sup> *Id.*, p. 155.

Dans son ouvrage *La fonction publique canadienne et québécoise*<sup>15</sup>, Patrice Garant n'hésite pas à inclure les élus municipaux à l'intérieur d'une définition large du concept d'« *agents publics*», concept qu'il définit comme étant une personne qui exerce une « [...] *activité dont l'accomplissement est assumé par les gouvernants parce qu'elle est indispensable au bien commun et qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de l'autorité publique.* »<sup>16</sup>

En raison de leur rôle et responsabilités en ce qui a trait à la réalisation du bien collectif, les membres oeuvrant dans le service public (y compris les élus municipaux) sont investis du devoir de désintéressement et d'impartialité que Garant décrit comme suit:

*Un service ne peut être authentiquement public, c'est-à-dire au service de l'intérêt général, si ceux qui participent à son fonctionnement s'y laissent guider par leur intérêt propre ou tout autre intérêt particulier auquel il aurait partie liée. [...] La règle de désintéressement est une exigence de moralité administrative qui découle de la notion même de service public parce que l'agent public, quel que soit son rang ou son statut, est essentiellement et exclusivement au service de la collectivité. L'agent public, du fait qu'il est au service de l'intérêt général, doit pratiquer une éthique, une moralité administrative qui ne saurait tolérer ni la corruption, ni la fraude, ni le trafic d'influence, mais aussi exige que l'agent lui-même évite de se placer dans des situations où ses intérêts personnels risquent d'être substitués à l'intérêt public.*<sup>17</sup>

René Dussault reprend cette théorie dans son *Traité de droit administratif*<sup>18</sup>. Il mentionne lui aussi l'existence d'une conception large de la définition de fonction

---

<sup>15</sup> Patrice GARANT et Marcel MORIN, *La fonction publique canadienne et québécoise*, Québec, P.U.L., 1973, p., 0774666404463 p.

<sup>16</sup> *Id.*, p. 81.

<sup>17</sup> *Id.*, p. 255.

<sup>18</sup> René DUSSAULT, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, Québec, P.U.L., t. I, 1974, p., 975 p.



publique comprenant un éventail assez vaste de postes et de charges possédant un caractère d'utilité publique. Bien que l'auteur ait exclu de sa définition la situation des élus municipaux, ce dernier remarque au passage :

*Le fait que les agents des entreprises publiques [incluant les municipalités en raison de la décentralisation de leur administration et de leur territoire] ne fassent pas l'objet de notre étude ne signifie nullement que leur statut juridique n'ait aucune parenté avec le statut juridique de la fonction publique proprement dite. Au contraire, le statut de ces agents est dans une large mesure semblable à celui de la fonction publique et les lois constitutives de plusieurs de ces entreprises disposent même qu'à des degrés divers les législations applicables aux employés de la fonction publique le sont également aux agents de ces entreprises.*<sup>19</sup>

Comme le souligne Catherine Isabelle, cette conception large de la notion de service public est à la base de la théorie des conflits d'intérêts telle que décrite par le droit municipal<sup>20</sup>. Reprenant les fondements de la règle du désintéressement et de l'impartialité, Isabelle écrit

*De plus, la règle du désintéressement et d'impartialité sous-tend également que les décisions qui seront prises, que les lois et règlements qui seront adoptés et appliqués le seront équitablement et objectivement, sans parti pris et sans que des considérations personnelles entrent en jeu. Le public tient à avoir l'assurance que les agents publics évitent de se placer eux-mêmes dans des situations où ils pourraient avoir à choisir entre leurs intérêts personnels et ceux de la collectivité. La mission publique dont sont investis les titulaires de charges publiques doit parfois l'emporter sur leur liberté de veiller sur leurs propres intérêts.*<sup>21</sup>

Fait intéressant à noter, la naissance et l'effervescence des travaux sur les conflits d'intérêts dans l'optique du droit administratif coïncident avec l'époque de la

---

<sup>19</sup> *Id.*, p. 222.

<sup>20</sup> Catherine ISABELLE, «Les conflits d'intérêts chez les élus municipaux au Québec et en Ontario: deux visions, deux solutions» (1998) 12 *R.J.E.U.L.* 121 .

<sup>21</sup> *Id.*, 124.

modernisation de la fonction publique québécoise et fédérale des années 1960 et 1970, une époque au cours de laquelle les nouveaux élus au sein des différents gouvernements ont tenté de combattre le patronage et le favoritisme dans l'appareil gouvernemental. Des changements d'ordre qualificatif ont vu le jour au plan du recrutement de personnel, de la rémunération et de la gestion des employés de l'État autant que dans la mise en place de mécanismes de prévention des conflits d'intérêts chez les élus<sup>22</sup>.

Margaret Young fournit une définition du concept de conflit d'intérêts qui découle davantage d'une **situation** conflictuelle que d'une **prise de décision**<sup>23</sup>. Cette définition est largement inspirée des conclusions du juge W.D. Parker qui avait présidé la *Commission d'enquête sur les faits reliés à des allégations de conflits d'intérêts concernant l'honorable Sinclair M. Stevens*<sup>24</sup> :

*Le juge W.D. Parker [...] a défini le conflit d'intérêts réel comme « une situation dans laquelle un ministre a connaissance d'un intérêt pécuniaire privé suffisant pour influencer sur l'exercice de ses fonctions et responsabilités officielles ». Par ailleurs, il y a, selon lui, conflit d'intérêts potentiel lorsqu'un ministre « se trouve dans une situation où l'existence d'un intérêt pécuniaire privé pourrait influencer sur l'exercice de ses fonctions et responsabilités officielles [...] pourvu qu'il n'ait pas encore exercé lesdites fonctions ou responsabilités ». Le conflit d'intérêts devient réel lorsque le ministre ne se départit pas des éléments d'actif pertinents ou n'abandonne pas les fonctions ou responsabilités officielles visées. Le juge Parker a aussi mentionné qu'il y avait apparence de conflit d'intérêts « lorsqu'il y a de la part d'une personne raisonnablement bien informée, une crainte*

---

<sup>22</sup> Paul-André LINTEAU, René DUROCHER, Jean-Paul ROBERT et François RICARD, *Histoire du Québec contemporain. Les années 1930*, Montréal, Boréal, 1986, p., p. 627. Voir aussi P. GARANT et M. MORIN, préc., note 15, p. 260-262.

<sup>23</sup> Margaret YOUNG, *Les conflits d'intérêts: principaux aspects*, Ottawa, Service de la recherche, Bibliothèque du Parlement, 1992, p., 38 p.

<sup>24</sup> J.D. PARKER, *Rapport de la Commission d'enquête sur les faits reliés à des allégations de conflits d'intérêts concernant l'honorable Sinclair M. Stevens*, Ottawa, Imp. de la Reine, 1984, p., 487 p.

*raisonnable de conflits d'intérêts », même s'il n'y a pas de conflits d'intérêts potentiel ou réel.<sup>25</sup>*

Catherine Isabelle retient elle aussi cette définition dans son étude sur les conflits d'intérêts chez les élus municipaux<sup>26</sup>. L'auteure identifie deux applications particulières du conflits d'intérêts parmi celles développées par Patrice Garant<sup>27</sup>: le contrat du juge et partie, qui traite de la situation dans laquelle l' élu municipal participe à une décision susceptible d'avoir des répercussions sur ses intérêts personnels, situation où ce dernier risque de faire preuve de partialité dans le choix de la décision à prendre. Ensuite, le contrat avec soi-même qui aborde pour sa part, les cas où un élu municipal participe à une décision dans l'octroi d'un contrat avec un cocontractant lié, directement ou indirectement à l' élu en question<sup>28</sup>.

### **3. Éthique et déontologie**

Une autre tendance s'inspire, à divers degrés, des enseignements de l'éthique appliquée, lesquels posent comme assise « *un questionnement sur les finalités de l'existence et à la promotion de valeurs* ».<sup>29</sup>

Il existe une certaine confusion conceptuelle entre les notions de d'éthique et de déontologie. L'éthique consiste en un ensemble de règles qui encadrent d'une part la conduite humaine et, de l'autre, l'autodiscipline<sup>30</sup>. L'éthique serait non seulement «

---

<sup>25</sup> M. YOUNG, préc., note 23, p. 2.

<sup>26</sup> C. ISABELLE, préc., note 20, p. 125.

<sup>27</sup> P. GARANT et M. MORIN, préc., note 15 p. 262-263.

<sup>28</sup> *Id.*, p. 126-127.

<sup>29</sup> Guy GIROUX, «La demande sociale de l'éthique: autorégulation ou hétérorégulation?», dans G. Giroux, *La pratique sociale de l'éthique*, Saint-Laurent, Québec, Bellarmin, 1997, p. 27 à la page 28.

<sup>30</sup> Hugo ROY et Yves BOISVERT, «L'Éthique gouvernementale au Québec. Une histoire fragile», dans Robert Bernier, *L'État québécois au XXe siècle*, Sainte-Foy, PUQ, 2004, p. 459.

*une forme d'autorégulation de la conduite humaine, par le fait qu'elle est librement consentie par les individus et leurs unités d'appartenance »<sup>31</sup>*, mais elle consisterait aussi en un outil qui influence les mécanismes de régulation des individus par le biais du contrôle de l'État<sup>32</sup> et ce, sans pour autant nier le caractère essentiel du libre consentement. Enfin, le concept de déontologie fait traditionnellement référence aux règles qui régissent l'exercice d'une profession<sup>33</sup>, soit un ensemble de règles, adoptées en collégialité par les membres d'un ordre professionnel et qui ont pour but d'encadrer la conduite professionnelle de ses membres.

En 1984, le groupe de travail fédéral sur les conflits d'intérêts s'interrogeait sur le sens et la portée à donner à la notion de conflit d'intérêts, le tout, dans une perspective éthique décrite plus concrètement à l'intérieur du concept d'intégrité des élus et du gouvernement :

*L'intégrité du gouvernement n'est jamais une situation déterminée ; elle évolue en fonction des grands programmes gouvernementaux, de l'attitude des gens dans l'administration publique, de la perception générale que le gouvernement se préoccupe des véritables besoins de la société et, bien sûr, des questions de conflits d'intérêts. L'intégrité d'un gouvernement est une qualité intangible, et en tout temps d'aucuns y croiront tandis que d'autres la mettront en doute.*

[...]

---

<sup>31</sup> G. GIROUX, préc., note 29, p. 29.

<sup>32</sup> *Id.*, p. 46-47.

<sup>33</sup> Jean Carol BOUCHER, «Éthique et déontologie chez les cadres municipaux», dans S.F.P.B.Q., vol. 74, *Développements récents en droit municipal* (1996), Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 131, à la page 141.

*Certains types de conduites qui étaient autrefois tolérés ou n'étaient condamnés que légèrement chez les fonctionnaires sont maintenant jugés inacceptables ou passibles d'une punition.*<sup>34</sup>

Au cours de leur analyse, les auteurs du groupe de travail Starr et Sharp proposent d'étudier le conflit d'intérêts sous l'angle de la norme de conduite acceptable, concept qui permet d'aborder la question « *dans une perspective plus large, globale de l'éthique, peu importe la situation ou le contexte dans lequel surgit un conflit d'intérêts. [...] L'éthique doit présider à la conduite des affaires de l'État.* »<sup>35</sup> Starr et Sharp définissent ainsi l'éthique :

*[...] un ensemble particulier de règles de conduite, mais on peut le considérer comme quelque chose de plus profond qu'un code de conduite. Ce mot vise l'essence même de chacun, son intégrité, cette partie intangible de tout être humain qui le pousse à être et à agir quand nul ne le regarde comme si on le regardait.*<sup>36</sup>

Dans son étude comparative internationale traitant de l'éthique et des conflits d'intérêts<sup>37</sup>, Hugo Roy poursuit l'objectif d'identifier et de caractériser les approches diverses préconisées par les différents États pour « *préserver, voire favoriser, un haut niveau d'éthique au sein de leur gouvernement, plus précisément en ce qui concerne les titulaires de charges publiques et les parlementaires.* »<sup>38</sup> Au terme de son étude, l'auteur favorise l'approche qui tend à aborder la question des conflits d'intérêts à l'intérieur d'un « *infrastructure éthique [...] devenue [...] la pierre angulaire d'une*

---

<sup>34</sup> Michael STARR et Mitchell SHARP, *L'éthique dans le secteur public. Rapport*, Ottawa, Groupe de travail sur les conflits d'intérêts, 1984, p., p. 14 et 15.

<sup>35</sup> *Id.*, p. 21.

<sup>36</sup> *Id.*, p. 22.

<sup>37</sup> Hugo ROY, *Éthique et conflit d'Intérêts. Tour d'horizon au Canada et au niveau international*, mai 2005:

<[http://www.usherbrooke.ca/cirea/documentation/docu\\_pdf/notes\\_recherches\\_enap/Ethique\\_conflits\\_dinterets\\_lobbying.pdf](http://www.usherbrooke.ca/cirea/documentation/docu_pdf/notes_recherches_enap/Ethique_conflits_dinterets_lobbying.pdf)> (consulté le 11 octobre 2008).

<sup>38</sup> *Id.*, p. 6.

*stratégie visant à redorer le blason de la fonction publique et redonner confiance aux citoyens.* »<sup>39</sup> Pour lui, l'infrastructure éthique adoptée par les différents États peut être examinée en vertu de l'une ou l'autre des catégories suivantes mentionnées par l'auteur :

Logique de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Approche essentiellement juridique</li> <li>▪ Règles normatives</li> <li>▪ Sanctions</li> <li>▪ Mécanismes qui garantissent l'application des textes de lois</li> <li>▪ But : sanctionner tout comportement non conforme à la règle de droit</li> </ul>
Approche mixte Logique de contrôle et de prévention	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recours à l'utilisation d'un cadre juridique, d'abord et avant tout</li> <li>▪ Utilisation de mesures complémentaires de nature préventive</li> <li>▪ Plusieurs mesures supplémentaires destinées à pallier certains « vides juridiques »</li> <li>▪ But : régir le comportement des agents publics en fonction de l'intérêt public, et ce, par le biais de la logique de contrôle et de sanction</li> </ul>
Démarche éthique	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Éthique gouvernementale qui va au-delà du cadre juridique</li> <li>▪ Promotion des valeurs</li> <li>▪ Transparence</li> <li>▪ Décentralisation de la gestion des questions d'éthique gouvernementale.</li> </ul>

L'approche préconisée par Hugo Roy nous semble tout à fait adaptée au milieu municipal québécois ; nous soutenons la thèse selon laquelle le domaine municipal traite de la question des conflits d'intérêts selon une approche mixte qui comporte à la fois un régime juridique de règles et de sanctions prescrites par le droit

---

<sup>39</sup> *Id.*, p. 117.

positif et un ensemble de mesures supplémentaires édictées par les municipalités elles-mêmes, notamment par l'adoption de codes d'éthique et de déontologie.

Dans son étude sur la fonction publique fédérale<sup>40</sup>, Magalie Jutras démontre que la réflexion éthique des administrateurs publics est essentiellement composée de valeurs personnelles qui transcendent les approches d'autodiscipline que devraient adopter les membres de la fonction publique fédérale. L'auteure est d'avis que « *ce sont les valeurs personnelles qui incitent les gens à s'améliorer et à lutter pour réaliser leurs aspirations* »<sup>41</sup>. À cet effet, elle rappelle « *l'importance de la participation individuelle dans le processus d'élaboration d'une éthique commune* »<sup>42</sup>. L'auteure porte une attention particulière aux valeurs liées à l'éthique, lesquelles font intrinsèquement partie de l'étude des conflits d'intérêts:

*Les valeurs liées à l'éthique sont fondées sur une volonté de mériter constamment la confiance du public en plaçant le bien commun au-dessus de tout avantage personnel tout en respectant le cadre législatif.*

*Ces valeurs comprennent l'honnêteté, l'impartialité, l'intégrité et la probité; le souci du bien commun avant celui de tout avantage personnel; une administration judicieuse des fonds publics; le respect de la confidentialité des renseignements; une détermination à améliorer le fonctionnement du système et une volonté de travailler au moyen de ce système pour lutter contre toute injustice dans nos règles et nos pratiques.*<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Magalie JUTRAS, *Petit lexique des valeurs dans la fonction publique canadienne*, novembre 2001: <[http://www.psagency-agencefp.gc.ca/arc/veo-bve/petitlexique\\_f.asp](http://www.psagency-agencefp.gc.ca/arc/veo-bve/petitlexique_f.asp)> (consulté le 11 octobre 2008).

<sup>41</sup> *Id.*, p. 3.

<sup>42</sup> *Id.*

<sup>43</sup> *Id.*, p. 7.

Compte tenu du lien étroit qui unit les valeurs identifiées dans cette étude aux principes dégagés par la doctrine en droit administratif, doctrine qui considère parfois les élus à titre de membres de la fonction publique<sup>44</sup>, il est tout à fait justifié de s'inspirer de cette étude afin de mieux décrire les valeurs personnelles inhérentes à l'éthique municipale.

Appliqué au contexte municipal, le concept d'éthique pourrait se définir comme un ensemble de valeurs qui amène un élu à régir sa propre conduite. Il en découle que ce dernier se retrouve constamment confrontés à des choix difficiles, des dilemmes à régler et des jugements à poser face à diverses situations factuelles qui le contraignent à s'interroger sur sa conduite. Nous faisons nôtres les propos de Florence Pilon dans son étude sur l'administration publique québécoise :

*[...] la réflexion éthique ne commence que lorsqu'il y a une décision à prendre entre plusieurs options possibles, ce qui suppose l'existence d'une marge de manœuvre réelle. En l'absence d'une telle marge, les employés ne font qu'appliquer des règles et des normes, se mettant ainsi dans un rapport d'obéissance ou de désobéissance avec leur organisation : il ne s'agit plus d'éthique mais de conformité.*<sup>45</sup>

Dans son étude sur les codes d'éthique et de déontologie chez les élus et administrateurs municipaux des grandes villes du Québec<sup>46</sup>, l'auteur Alain Baccigalupo présente ainsi les distinctions à effectuer pour préciser le sens et la

---

<sup>44</sup> *Id.*, p. 8.

<sup>45</sup> Florence PIRON, *Éthique, gestion et hiérarchie dans l'administration publique québécoise. Rapport de terrain*, septembre 2003: <<http://archives.enap.ca/bibliotheques/2006/07/18195516.pdf>> (consulté le 11 octobre 2008) à la p. 7.

<sup>46</sup> Alain BACCIGALUPO, *Éthique et déontologie chez les élus et les administrateurs municipaux des grandes villes du Québec*, Sainte-Foy, Université Laval, Laboratoire d'études politiques, 1995, 75 p. Une version modifiée de cette étude a été publiée dans l'ouvrage de G. GIROUX, préc., note 29, p. 231.



portée des concepts de morale, d'éthique et de déontologie, trois concepts qui « *s'entrechoquent allègrement sans qu'il fût pour autant très aisé de les distinguer clairement les uns des autres.* »<sup>47</sup>

*Bien au contraire, concevons-nous ces trois mots comme recouvrant des réalités de plus en plus étroites que peuvent bien schématiser trois cercles concentriques.*

**[morale]** *Le cercle extérieur, celui au diamètre le plus grand, serait le domaine de la morale. [...] la morale apparaît [...] comme un concept largement englobant d'origine religieuse reposant sur la dichotomie du Bien et du Mal, du Bon et du Mauvais, du Permis et de l'Interdit et visant à réaliser une ventilation, voire même une hiérarchisation à l'intérieur d'un vaste système de valeurs.*

**[éthique]** *Le cercle médian, celui de l'éthique [...] : manière d'être. [...] Si la morale vise davantage à réfléchir de façon très large sur le Bien et le Mal, l'éthique, de son côté, entend plutôt circonscrire sa réflexion à ce qu'il convient plus de précisément de faire, au comportement qu'il est souhaitable d'adopter. Recueil de recettes tournées vers le savoir-vivre [...].*

**[déontologie]** [...] *le troisième cercle, le plus central et le plus étroit, [...] ne semble réservé qu'aux textes qui, par-delà une simple réflexion et exhortation philosophique axées vers certains comportements professionnels notamment - comportent également des mécanismes une panoplie de sanctions visant à conférer force et efficacité aux dispositions qu'ils contiennent. Si l'éthique est d'essence philosophique, la déontologie est d'essence juridique. Là où l'éthique est purement une simple recommandation, un conseil, la déontologie apparaît, elle, comme une disposition à caractère exécutoire ouvrant la porte à des punitions en cas de non respect ou de violation.*<sup>48</sup>

L'approche préconisée par Baccigaluppo reprend en quelque sorte les propos de Jean Carol Boucher selon lesquels l'éthique et la déontologie ne sont pas des concepts étrangers au droit ; ils situent plutôt la règle de droit « *à la frontière de*

---

<sup>47</sup> *Id.*, p. 2.

<sup>48</sup> *Id.*, p. 4-5.

*l'éthique et de la morale, tout en considérant que ces divers concepts sont interreliés parce qu'ils assurent un rôle commun, celui de régir les conduites humaines. »<sup>49</sup>*

Pour sa part, le *Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal* distingue aussi l'éthique de la déontologie :

*L'éthique s'inscrit dans l'art d'exercer son jugement sur la base de valeurs, de normes et des enjeux en cause pour diriger sa conduite et prendre des décisions éclairées dans une situation donnée. Au sens pratique, elle se réfère à un ensemble de valeurs, de règles et de jugements qui orientent le comportement d'un individu et des groupes.*

[...]

*Quant à elle, la déontologie porte plutôt sur les règles de conduite attendues sous l'angle des devoirs et des obligations qui découlent des valeurs et des principes éthiques; elle exerce une régulation en vue d'orienter la conduite éthique. La déontologie, à l'encontre de l'éthique, a pour fonction de fournir les règles de conduite pour rappeler des responsabilités. Les règles sont inscrites dans un document de référence et peuvent prévoir des sanctions lorsqu'il y a eu dérogation à une norme clairement définie. L'éthique exerce donc une fonction de légitimation alors que la déontologie exerce une fonction de régulation; les deux concepts sont nécessaires et complémentaires pour affirmer les valeurs et les devoirs.<sup>50</sup>*

L'une des plus grandes nouveautés suggérées par le Rapport de ce groupe de travail déposé en juin 2009 est l'établissement d'un ensemble de règles de nature déontologique passible de sanction en cas de non-respect. Nous pouvons affirmer sans ambages que le Groupe de travail milite davantage en faveur de l'établissement

---

<sup>49</sup> J. C. BOUCHER, préc., note 33, p. 148.

<sup>50</sup> COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, *Éthique et démocratie municipale au Québec. Rapport du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal*, [Ressource électronique], 2009, 33 p., en ligne: <[http://www.cmq.gouv.qc.ca/images\\_data/323.pdf](http://www.cmq.gouv.qc.ca/images_data/323.pdf)> (site consulté le 2 juillet 2009), p. 2.

d'un véritable code de déontologie plutôt qu'un simple code d'éthique du genre de ceux que l'on connaît aujourd'hui dans certaines municipalités. Ainsi, les auteurs du rapport sont d'avis que les principes éthiques suivants devraient être à la base d'une démarche préalable à la réflexion autour de l'adoption d'un code de déontologie au niveau municipal:

- *de soutenir la vie démocratique ;*
- *de servir l'intérêt général ;*
- *d'aider à la transparence ;*
- *de protéger la confiance du public ;*
- *de promouvoir le comportement éthique ;*
- *de susciter une culture éthique.*

*Pour assurer le respect de ces principes, les élus devront agir avec prudence et être animés par les valeurs de respect, d'intégrité, d'impartialité et de loyauté<sup>51</sup>.*

## **B. Les principales composantes du concept de conflit d'intérêts**

S'il est facile de concevoir que le concept de conflit d'intérêts comporte trois éléments, à savoir : l'intérêt de la municipalité, l'intérêt de l' élu et un choc entre ces deux intérêts, il est nettement plus difficile de circonscrire ce concept et ainsi établir avec certitude le profil du conflit sanctionné par la loi. Bien que plusieurs auteurs aient traité de cette question dans leurs ouvrages, peu d'entre eux ont tenté d'esquisser une définition du concept de conflit d'intérêts ou de déterminer les limites d'application de ce concept en droit municipal. Avant de s'engager dans cette voie, nous estimons nécessaire d'amorcer un processus de réflexion afin de mieux connaître les principaux fondements propres à ce concept et en vérifier l'application à

---

<sup>51</sup> *Id.*, p. 6.

travers le temps. La présente section s'intéresse donc à ces deux aspects de notre recherche.

Puisque le régime municipal québécois est héritier du droit public anglais, il est intéressant de se pencher sur certains principes dégagés par la common law et par les règles codifiées dans le droit statutaire. Comme le soulignait le juge Louis-Philippe Pigeon dans son ouvrage *Rédaction et interprétation des lois*<sup>52</sup>,

*On est porté à ne pas prêter suffisamment attention au fait que la province de Québec n'est pas une province de droit civil purement et simplement; elle est un pays de droit civil en droit privé mais pas en droit public. C'est pourquoi, par exemple, lorsqu'il s'agit de droit municipal ou de droit scolaire, le fond du droit c'est le droit anglais tout comme en droit administratif généralement.*<sup>53</sup>

C'est donc à travers les documents de la common law et des nombreuses études d'auteurs en droit administratif qu'il faut chercher les fondements du régime juridique de contrôle et de sanction des conflits d'intérêts d'élus municipaux.

## **1. L'intérêt municipal et l'intérêt public**

L'intérêt de la municipalité se fonde d'abord sur des valeurs de société à l'égard de la démocratie. La common law suggère que les élus soient investis de devoirs fiduciaires (*fiduciary duties*) tant à l'égard de la municipalité que de la communauté en général<sup>54</sup>.

Déjà, en 1795, un tribunal anglais qualifiait ainsi la nature publique de l'engagement politique local :

---

<sup>52</sup> 3<sup>e</sup> éd., Québec, Les Publications du Québec, 1986, 156 p.

<sup>53</sup> *Id.*, p. 109. Voir au même effet: *Gold c. Tashereau*, J.E. 89-744, AZ-89021189 (C.S.).

<sup>54</sup> Stanley M. MAKUCH, *Canadian Municipal and Planning Law*, Toronto, Carswell, 1983, p. 298.

*The office imports a natural disability, which, ex vi termini, imports the highest quality of legal disability. A law which flows from nature, and is founded on the reason and nature of the thing, is paramount to all positive law. This is not an arbitrary or local regulation; it is the constitution of nature itself, and is as old as the formation of society, and of course it must be universal. It proceeds from nature, and is silently received, recognized, and made effectual, wherever any well regulated system of civil jurisprudence is known.*

*The ground on which the disability or disqualification rests is no other than that principle which dictates a person cannot be both judge and party. "No man can serve two masters." He that is entrusted with the interest of others cannot be allowed to make the business an object of interest to himself; because, from the frailty of human nature, one who has the power, will be too readily seized with the inclination, to use the community for serving his own interest at the expense of those for whom he is entrusted, The danger of temptation, from the facility and advantages of doing wrong which a particular situation afford, does, out of the mere necessity of the case, create a disqualification; nothing else than incapacity being able to shut the door against temptation, when the danger is imminent and the security against discovery great, as it must be when the difficulty or prevention or remedy is inherent in the very situation which creates the danger. The wise policy of the law has therefore put the sting of a disability into the temptation as a defensive weapon against the strength of the danger which lies in the situation. [...] This conflict of interest is the rock, for shunning which the disability under consideration has obtained its force, by making the person who has one post entrusted to him incapable of acting on the other side, that he may not be seduced by temptation and opportunity from the duty of this trust.<sup>55</sup>*

En 1939, dans l'arrêt *Angrignon c. Bonnier*<sup>56</sup>, la Cour suprême du Canada a décrit le principe de droit public voulant qu'une personne « occupant une position de

---

<sup>55</sup> *Governor and Company of York Building Society v. Mackenzie* (1795) 8 Bro. P.C. 42, cité dans *Angrignon c. Bonnier* [1939] S.C.R. 38, 50-51. Pour un rappel des principes de common law, voir *City of Toronto v. Bowes*, [1854] Ch. R. 489; *Regina v. Mayor and Justices of Dea*, (1881) 25 L.T.N.S. 439; *Re L'Abbe and Blind River*, (1904) 7 O.L.R. 230 (C.A.).

<sup>56</sup> Préc., note 55.

confiance, comme celle d'échevin, ne doit continuer dans les exercices de ses fonctions si son intérêt particulier vient en conflit avec son intérêt personnel. »<sup>57</sup>

L'auteur S. M. Makuch est d'avis que la règle de sanction des conflits d'intérêts et celle du devoir d'équité constituent des composantes majeures de ces obligations de nature fiduciaire<sup>58</sup> :

*One major rule governing the conduct of those in fiduciary positions is the conflicts rule. This is especially relevant to members of local councils and boards. Where a public official's personal interests may, or may appear to, conflict with his public duties, there is a breach of fiduciary duty notwithstanding the lack of any actual bias or improper motive. There is also the rule of equity that a trustee cannot profit from his position.*<sup>59</sup>

Ces règles ont été édictées d'abord par les tribunaux, puis codifiées dans les lois statutaires des différentes juridictions canadiennes<sup>60</sup>. Ces règles peuvent aisément s'appliquer au modèle québécois à l'intérieur duquel ces valeurs imposent à l'élu un devoir absolu de s'engager personnellement par le biais de l'action municipale. Un conseil municipal délibère et décide sur la base de l'intérêt public et en faveur du bien-être de ses citoyens<sup>61</sup>.

Par ailleurs, certaines décisions prises par la municipalité ont des répercussions particulières sur certains individus : une décision prise dans l'intérêt public peut profiter indirectement à des intérêts privés<sup>62</sup>, ce qui illustre le fait que

---

<sup>57</sup> *Id.*, 46.

<sup>58</sup> S.M. MAKUCH, préc., note 54, p. 298. Voir aussi, en droit anglais William O. HART, *Introduction to the law of local government and administration*, 8th Ed., London, Butterworths, 1968, p., p. 121.

<sup>59</sup> *Id.*

<sup>60</sup> Felix HOEHN, *Municipalities and Canadian law : defining the authority of local governments*, Saskatoon, Purich Pub., 1996, p., 1895830079 p. 107.

<sup>61</sup> J. HÉTU et Y. DUPLESSIS, préc., note 7, § 2.2 et 2.3.

<sup>62</sup> *Id.* Voir : *Juneau c. Ville de Québec*, [1991] R.J.Q. 2781 (C.A.).

l'intérêt public ne constitue pas un concept complètement isolé, étranger et étanche à l'intérêt privé. C'est ce qui nous amène à traiter de manière plus détaillée de l'intérêt personnel des élus municipaux.

## **2. L'intérêt personnel des élus municipaux**

La deuxième difficulté consiste à définir l'intérêt personnel d'un élu municipal et à en préciser la portée juridique. Cette problématique nous amène à poser la question de savoir si tous les types de conflits d'intérêts sont prohibés ou si seuls les cas identifiés par la common law ou le droit statutaire sont répréhensibles. La doctrine distingue deux types de conflit d'intérêts : l'un de nature pécuniaire et celui de nature non pécuniaire, c'est-à-dire d'ordre idéologique ou politique :

*The whole issue of the scope of interests to be caught is an interesting one. The requirement that the interest be pecuniary recognizes that a presumption of bias can easily be made if the person has a private financial stake in the matter. Such a presumption may be equally justified in the case of sentimental or relational interests such as a pecuniary interest of close friends or relatives.*<sup>63</sup>

Makuch est d'avis que le conflit d'intérêts fait partie inhérente du concept de *partialité (bias)*, d'où l'intérêt de l'élu peut être tant de nature pécuniaire, que politique, morale ou religieuse :

*Bias can also result from purely personal interests not reasonably reducible to any financial gain. But not all biases or appearances thereof are prohibited. After all, in a wide sense, candidates receive votes on the basis of their declared biases, such as a devotion to a certain political outlook, or other interests such as a particular religion or a concern for working mothers. Such biases go beyond the private gain of the member though they may very much*

---

<sup>63</sup> S.M. MAKUCH, préc., note 54, p. 306.

*constitute a personal interest of his. The requirement of some pecuniary factor appears to draw a reasonable and workable line between “conflicts” which should be caught and those which should not.*<sup>64</sup>

Cette opinion est partagée par d’autres auteurs<sup>65</sup> et rappelle la proximité conceptuelle entre les normes de prévention et de sanction des conflits entre les intérêts personnels d’un élu et ceux de la collectivité représentée par la municipalité, d’une part, et la crainte raisonnable de partialité donnant ouverture au contrôle judiciaire des décisions prises par un organisme administratif public, d’autre part.

Dans l’arrêt *Association des résidents du vieux St-Boniface inc. c. Winnipeg (Ville)*<sup>66</sup>, la Cour suprême du Canada a été appelée à décider si un règlement amendant le zonage pouvait être annulé au motif qu’il avait été entaché de partialité (intérêt personnel) de la part d’un conseiller municipal. En outre, la Cour devait déterminer si les règles de justice naturelle et le devoir d’agir équitablement s’appliquaient à l’égard d’un conseil municipal. Le juge Sopinka, au nom de la majorité, a répondu par l’affirmative. Il écrit :

*Je fais une distinction entre la partialité pour cause de préjugé, d’une part, et la partialité découlant d’un intérêt personnel, d’autre part. Il se dégage nettement des faits de l’espèce, par exemple, qu’un certain niveau de préjugé est inhérent au rôle de conseiller. On ne peut pas en dire autant de l’intérêt personnel. En effet, il n’y a rien d’inhérent aux fonctions hybrides des conseillers municipaux, qu’elles soient politiques, législatives ou autres, qui rendrait obligatoire ou souhaitable de les soustraire à l’obligation de ne pas intervenir dans des affaires dans lesquelles ils ont un intérêt personnel ou autre. Il n’est pas exigé des conseillers municipaux qu’ils aient dans les dossiers qui leur sont soumis un intérêt personnel au-delà de l’intérêt qu’ils partagent avec*

---

<sup>64</sup> Id.

<sup>65</sup> F. HOEHN, préc., note 60, p. 110 et 121.

<sup>66</sup> [1990] 3 R.C.S. 1170.



*d'autres citoyens dans la municipalité. Quand on conclut à l'existence d'un tel intérêt personnel, alors, aussi bien en vertu de la common law que de la loi, un conseiller devient inhabile si l'intérêt est à ce point lié à l'exercice d'une fonction publique qu'une personne raisonnablement bien informée conclurait que cet intérêt risquerait d'influer sur l'exercice de la fonction en question. C'est ce qu'on appelle communément un conflit d'intérêts.*<sup>67</sup>(nos gras)

Cet arrêt significatif de droit administratif rappelle la variante du concept de désintéressement et d'impartialité telle qu'appliquée en droit municipal : il est interdit pour un élu municipal de prendre part à un vote sur une question pour laquelle il a un intérêt personnel et particulier par rapport à celui de la collectivité. Ce principe émane du concept même de *community of interest*<sup>68</sup>. Le juge Sopinka remarque au passage que l'on ne saurait qualifier comme indépendante et impartiale la charge publique d'un élu municipal ; son engagement est à la base même de l'intérêt qu'il manifeste à l'égard de sa communauté et de ses électeurs.

L'intérêt de l'élu doit être avant tout qualifié de personnel et doit être distinct de celui de la communauté qu'il représente. Au terme de notre survol théorique de la question, il nous semble acquis que l'intérêt personnel de l'élu soit d'abord relié à une question matérielle reliée à son patrimoine. Autant la doctrine des autres provinces canadiennes que celle du Québec s'intéressent à caractériser cet intérêt de « pécuniaire » pour affirmer que l'intérêt personnel de l'élu est d'abord et avant tout de nature matérielle ou patrimoniale<sup>69</sup>. Par exemple, une loi de Saskatchewan établit que constitue un intérêt pécuniaire le fait qu'un membre du conseil possède un intérêt

---

<sup>67</sup> *Id.*, p. 22 du jugement intégral.

<sup>68</sup> F. HOEHN, préc., note 60, p. 112.

<sup>69</sup> *Id.*, p. 110-111.

susceptible de lui procurer un gain financier dans une question discutée par un conseil municipal<sup>70</sup>. Les lois municipales de l'Alberta, de la Saskatchewan, de Terre-Neuve-et-Labrador et de l'Île-du-Prince-Édouard sont au même effet<sup>71</sup>.

Rappelant les principes de la common law, l'auteur I. M. Rogers rapporte ainsi la définition proposée par la Cour d'appel de l'Alberta : « *<Pecuniary interest> means something that could monetarily affect land, giving either an advantage or disadvantage in terms of financial impact. It is an interest that can be measured pecuniarily.* »<sup>72</sup>

La Cour suprême dans l'affaire *Angrignon c. Bonnier*<sup>73</sup> a établi depuis longtemps que le terme « intérêt » utilisé dans la loi n'a pas de signification technique particulière et qu'il doit être interprété selon le sens usuel des mots et de manière à intégrer le concept de recherche d'un bénéfice personnel obtenu de mauvaise foi<sup>74</sup>. Le juge Cannon écrit, au nom de la Cour :

*Il serait assez difficile de donner une définition exacte et précise de l'intérêt en question. [...] Il s'agit d'établir par les faits de chaque cause la nature et l'étendue de l'intérêt ; et chaque fois qu'on arrive à la conclusion que l'échevin se trouve à avoir à choisir entre l'Intérêt de la cité dans un contrat et le sien, il est immédiatement déqualifié.*

*Avoir un intérêt dans une affaire n'est pas prendre l'intérêt de quelqu'un par simple bienveillance, sentiment qui fait que l'on désire et poursuit le bien de quelqu'un, que l'on prend part à ce qui*

---

<sup>70</sup> *The Urban Municipality Act*, 1984, S.S. 1983-84, c. U-11, art. 31(b). (Sask.) (traduction libre)

<sup>71</sup> *Municipal Government Act*, S.A. 1994, c. M-26, art. 170 (Alta.); *Municipalities Act*, S.S. 2005, c. M-36.1, art. 143(1) (Sask.); *Municipalities Act*, S.N.L. 1999, c. M-24, art. 270 (Nfld.); *Municipalities Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. M-13, art. 23 (P.E.I.).

<sup>72</sup> Ian MacFee ROGERS, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, Toronto, Thomson - Carswell, 1971 vol. 2, p. 198.

<sup>73</sup> *Angrignon c. Bonnier*, préc., note 55.

<sup>74</sup> *Id.*, p. 48.

*lui arrive d'agréable ou de fâcheux - mais sans désir égoïste de profit, d'un avantage personnel, sans considération pour son bien propre.*<sup>75</sup>

Mentionnons au passage que ni dans les motifs du juge Duff, ni les motifs du juge Cannon ne traitent de la nécessité que cet intérêt soit de nature nécessairement d'ordre pécuniaire.

Dans l'affaire *Montréal-Est c. Lachapelle*<sup>76</sup> où il était question de déclarer inhabile un conseiller municipal qui a profité d'une vente à l'encan pour se procurer un véhicule acheté par le biais de son beau-frère, la juge Lyse Lemieux définit le sens du mot intérêt comme connexe aux notions de d'avantage, de bénéfice ou de traitement particulier<sup>77</sup>.

Outre l'intérêt relié aux biens et au patrimoine de l' élu, il y a lieu de se questionner sur l'étendue de cet intérêt au patrimoine de la famille (époux(se), fils, fille, frère, sœur, frère, beau-frère, belle-sœur, etc.) et de se demander si ces liens peuvent entrer en conflit avec les intérêts de la municipalité. La majorité des lois municipales des provinces canadiennes abordent cette question en créant une présomption simple qui assimile leur propre intérêt pécuniaire à celui de l' élu municipal. La législateur de Nouvelle-Écosse en cette matière en est un bon exemple et constitue aujourd'hui la loi la plus explicite et la plus englobante compte tenu du nombre de personnes assimilées à la famille de l' élu :

*The pecuniary interest of*

---

<sup>75</sup> *Id.*, aux p. 49-50.

<sup>76</sup> [1991] R.J.Q. 2831, AZ-91021506 (C.S.).

<sup>77</sup> *Id.*, p. 6.

*(a) the spouse of a member;*

*(b) any son, daughter, father, mother, brother or sister of a member or the members spouse;*

*(c) the spouse of the persons referred to in clause (b); and*

*(d) any other person who normally resides in the same home as the member,*

*shall, if known to the member or of which the member reasonably should have known, be deemed to be also a pecuniary interest of the member.*<sup>78</sup>

La loi ontarienne se limite à n'inclure dans cette présomption que les époux, les parents en ligne directe et les enfants<sup>79</sup>.

La loi québécoise et la loi de l'Île-du-Prince-Édouard sont muettes à ce sujet<sup>80</sup>. À notre avis, s'il est concevable de penser qu'un conflit puisse survenir éventuellement entre les intérêts de la municipalité et ceux d'un allié à un élu municipal, il est impossible de prétendre que ce genre de conflit soit toujours sanctionné par la loi, tout dépendra de la nature même du conflit et des critères factuels de rattachement avec les normes prohibitives présentes dans le régime juridique applicable au domaine municipal dans ces deux provinces. Cette approche est d'ailleurs conforme aux enseignements de la common law en ce qu'elle établit que les liens du sang n'entraînent pas automatiquement une situation de conflits d'intérêts chez un élu municipal<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> *Municipal Conflict of Interest Act*, R.S.N.S. 1989, c. 299, art. 4.

<sup>79</sup> *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, L.R.O. 1990, c. M.50, art. 3.

<sup>80</sup> *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités*, L.R.Q., c. E-2.2, art. 304 et 361 ; *Municipalities Act*, précitée, note 71, art. 23.

<sup>81</sup> I.M. ROGERS, préc., note 72, p. 202.

La jurisprudence québécoise n'est pas encore fixée sur la question.

Les décisions suivantes font état d'une certaine hésitation quant à tenir compte ou non de la situation patrimoniale d'un conjoint dans la qualification de l'intérêt conflictuel d'un élu par rapport à celui de la municipalité.

Dans ses motifs du jugement dans l'affaire *Beaupré (Ville de) c. Gosselin*<sup>82</sup>, le juge Robert Legris n'est pas disposé à considérer les intérêts d'un conjoint dans l'analyse d'un conflit entre les intérêts d'une conseillère municipale ayant voté sur une résolution portant sur le salaire de son mari à l'emploi de la municipalité. Il écrit :

*S'il fallait par principe assimiler les intérêts du conjoint à ceux du conseiller municipal, il faudra par la suite voir si la fille, le père, le beau-frère, le cousin, le gendre, les créanciers et les débiteurs du conseiller le rendent intéressé dans toute question qui les concerne de près ou de loin. Il faudra aussi se demander si les proches de travail, ses confidents, ses supporteurs politiques, etc. privent le conseiller de son objectivité au point qu'il doive tous les déclarer et s'abstenir de voter. Il faudra donc attendre plusieurs années avant que la Cour suprême ne puisse donner aux élus municipaux toute la sécurité que requiert leur charge. Telle ne me paraît pas être l'intention du législateur.*

*L'intérêt dont parle [la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités], c'est l'intérêt personnel, propre et particulier d'un élu municipal. Cet intérêt peut être direct ou indirect ou par le biais d'un prête-nom, d'une société ou d'une corporation dont il est propriétaire en tout ou en partie.*<sup>83</sup>

Dans *Poirier c. Charpentier*<sup>84</sup>, le juge Jean Frappier avait à se prononcer sur la question de savoir si le vote de la mairesse de la municipalité de l'Avenir sur une résolution concernant l'embauche de son mari comme employé municipal consistait

---

<sup>82</sup> J.E. 96-12 (C.S.)

<sup>83</sup> *Id.*, p. 5.

<sup>84</sup> J.E. 98-450, AZ-98021184 (C.S.).

en un conflit d'intérêts sanctionné par la loi. Il rejette l'action en déclaration en inhabilité en se basant sur l'absence de bénéfice reçu au moment où l'élue a voté en faveur de la résolution. Le juge écrit :

*Il se peut, selon une preuve diffuse ici quant au partage des dépenses du couple, que la défenderesse, en bout de ligne, puisse retirer certains avantages des revenus de son conjoint. Mais est-ce à dire que la défenderesse, autonome sur le plan financier, a un intérêt pécuniaire particulier dans les salaires reçus par son conjoint, de telle sorte qu'elle était tenue de divulguer cet intérêt alors que tous les membres du Conseil savaient que Bernard Charpentier était son conjoint ?*

*Sur ce point, je ne puis partager les motifs du jugement précité rendu par l'honorable juge Bernard Flynn. Durant le mariage, la défenderesse ne pouvait prétendre à un aucun droit né ou actuel, soit un intérêt direct ou indirect dans les biens de son conjoint, ce qui inclut les revenus d'emploi de ce dernier. Le conjoint de la défenderesse, durant le mariage, peut disposer librement sans le consentement, l'autorisation et la participation de la défenderesse de tous ses biens, y compris ses revenus d'emploi, sauf les meubles et la résidence familiale (art. 401 et 404 C.c.)*

[...]

*Même s'il fallait conclure que les avantages diffus et imprécis que la défenderesse pourrait retirer des salaires de son conjoint constitueraient un intérêt pécuniaire particulier, les demandeurs qui assument le fardeau de la preuve n'ont pas établi la valeur pécuniaire de ces avantages. Dans les circonstances particulières de la présente espèce, les bénéfices ou avantages que la défenderesse, autonome financièrement, pourrait retirer des salaires de son conjoint étaient, à la limite, si minimes que selon les termes de l'article 363 de la Loi elle ne pouvait être influencée par ces bénéfices au moment de l'adoption de la résolution [...]*<sup>85</sup>

Avec respect pour l'opinion contraire, nous estimons que ces deux décisions ne tiennent pas suffisamment compte de la proximité, voire du certain rattachement existant entre les patrimoines des époux et ainsi pouvoir conclure, à tout le moins, à

---

<sup>85</sup> *Id.*, p. 12 à 14.

un intérêt pécuniaire indirect. En fait, le Code civil, au chapitre des règles sur le mariage et des régimes matrimoniaux, renferme suffisamment d'indices pour prétendre à l'existence d'un intérêt indirect d'un époux envers la situation patrimoniale de l'autre<sup>86</sup>. Ces dispositions du Code civil imposent aux époux des obligations mutuelles de partage, de soutien mutuel et d'entraide, et ce, durant toute la durée du mariage. La finalité recherchée par ces dispositions nous empêche de considérer le salaire de chacun des époux comme deux composantes entièrement distinctes et indépendantes l'une de l'autre. Ces dispositions ne permettent donc pas de déterminer si l'existence d'un bénéfice reçu constitue un cas de conflit d'intérêts interdit et sanctionné par la loi.

La décision *Heffernan c. Rozon*<sup>87</sup> s'écarte sensiblement de la position adoptée par les juges des décisions précédemment rapportées au sens où l'on établit que l'intérêt d'un conjoint est *intimement relié* au patrimoine de l'élu en raison des obligations civiles d'entraide contenues au Code civil. Dans cette décision, le juge Bernard Flynn avait à décider si le vote défavorable d'un conseiller municipal contre un règlement modifiant le zonage destiné à inclure un terrain appartenant à son épouse dans une zone écologique constituait un intérêt pécuniaire particulier au sens de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*. Dans sa décision, le magistrat a rejeté la défense de l'élu en vertu du fait que ledit terrain ne pouvait constituer pour lui un intérêt pécuniaire de l'élu puisque l'immeuble appartenait à son

---

<sup>86</sup> Voir : art. 392, 394, 396, 397 et 585 C.c.Q.

<sup>87</sup> J.E. 92-1379, AZ-92021491 (C.S.).

épouse. Le Tribunal est plutôt d'avis qu'en raison de la teneur des articles 441 et 445 C.c.Q.,

*il [...] semble qu'il y a une présomption voulant que les époux, même séparés de biens, mais mariés pour le meilleur et pour le pire, partagent ce qu'ils ont et que la bonne fortune de l'un devient dans une certaine mesure la bonne fortune de l'autre.*<sup>88</sup>

Dans *Pelletier c. Lefebvre*<sup>89</sup>, il fut décidé qu'un élu qui avait cautionné les obligations d'un garage appartenant à son épouse et qui avait voté sur des questions en regard de cette entreprise possédait un intérêt pécuniaire particulier sur l'immeuble. Par conséquent, il fut dépossédé de sa charge. Cette décision suggère que lorsqu'un lien de droit unit le patrimoine d'un élu avec celui de son épouse, comme un cautionnement des obligations de celle-ci, il y a présomption à l'effet que l'élu est réputé avoir un intérêt pécuniaire sur la question<sup>90</sup>.

Il est incontestable que la jurisprudence québécoise est loin d'être unanime quant à question de savoir si l'intérêt d'un conjoint doit être pris en compte pour établir l'intérêt pécuniaire d'un élu. Néanmoins, il y a consensus sur le fait que lorsqu'une règle de droit impose un « lien » entre le patrimoine d'un individu et celui d'un autre (par exemple, l'obligation alimentaire entre époux et pour les enfants mineurs – art. 585 C.c.Q.), cela crée la possibilité de la présence d'un intérêt pécuniaire particulier chez l'élu en ce qui a trait au patrimoine de cette tierce personne.

---

<sup>88</sup> *Id.*, p. 9.

<sup>89</sup> J.E. 96-1099, AZ-96021422 (C.S.).

<sup>90</sup> *Id.*, p. 12.



Dans l'arrêt *Angrignon c. Bonnier*, précité<sup>91</sup>, un conseiller municipal de la Ville de Montréal a été dépossédé de sa charge au motif qu'il avait un intérêt indirect dans un contrat intervenu entre sa fille et la cité relativement à la location d'un immeuble. Le conseiller municipal avait transféré le titre de propriété de l'immeuble à sa fille peu avant la signature du bail et s'était conservé un droit de créance à l'égard des produits de loyer versés par la Ville. De l'avis de la Cour, les faits reprochés étaient suffisants pour conclure à l'existence d'un conflit entre l'intérêt personnel de l' élu avec celui de la Cité.

La Cour suprême du Canada a aussi abordé cette question dans *R. c. Wheeler*<sup>92</sup> où la Cour était appelée à se prononcer sur une demande d'émission d'un *quo warranto* à l'égard du maire de la Ville de Moncton au motif de son implication au sein de quatre compagnies dont il est actionnaire, lesquelles ont eu des relations d'affaires avec la municipalité. Même s'il a déclaré son intérêt et qu'il s'est abstenu de voter, le maire Wheeler, par le biais de ses compagnies, avait un intérêt dans les contrats conclus avec la municipalité et a donc été déclaré inhabile à occuper une charge municipale.

*Il n'est pas réaliste de croire que, du point de vue purement humain, un administrateur ou dirigeant d'une compagnie contractante n'a pas au moins un intérêt indirect dans les contrats de la compagnie. [...] Un administrateur ou dirigeant d'une compagnie de construction ou de services doit, selon le langage et l'entendement ordinaires, avoir un intérêt, ne serait-ce qu'indirect, dans le bien-être de la compagnie dans la mesure où il dépend ou résulte de «contrats».*<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Préc. note 55.

<sup>92</sup> [1979] 2 R.C.S. 650.

<sup>93</sup> *Id.*, 659 et 660.

Dans l'arrêt *Roy c. Pedneault*<sup>94</sup>, le maire de la municipalité de Notre-Dame-du-Lac a été déchu de sa fonction étant donné les liens d'affaires qui le rattachaient avec une compagnie pétrolière qui fournissait des biens et services à la municipalité. Après avoir analysé le contexte factuel de cette affaire, la Cour d'appel vient à la conclusion qu'en dépit du fait que c'est avec la compagnie pétrolière elle-même que la municipalité faisait affaires, le maire avait toutefois un intérêt indirect puisque sa rémunération et le développement de sa clientèle de livraison dépendait de la progression des ventes de produits pétroliers<sup>95</sup>.

La jurisprudence citée plus haut est encore d'actualité de nos jours puisqu'elle permet d'établir la nécessité de procéder à une analyse particularisée de chaque cas ; elle enseigne aussi la nécessité d'identifier la présence de liens qui pourraient relier indirectement l'intérêt personnel de l' élu avec celui de la municipalité. Voici quelques exemples :

Le fait pour un élu d'avoir un contrat conclu entre la municipalité et un tiers mais le paiement est effectué à l' élu *Labbe c. Bouchard*, J.E. 83-81 (C.A.).

Le fait pour un élu d'avoir un contrat avec la municipalité et un tiers mais le paiement est effectué à une compagnie contrôlée par l' élu *Laliberté-Gosselin c. Bussièrès*, C.S. Québec, n° 200-05-000956-818, 29 avril 1982, conf. par [1986] R.D.J. 191 (C.A.).

Le fait pour un élu d'aider financièrement une entreprise ayant contracté avec une municipalité *Lapointe c. Messier*, (1914) 49 S.C.R. 271.

Le fait pour un élu d'obtenir un contrat avec la municipalité par personne interposée *Trudeau c. Robillard*, [1949] B.R. 382.

Le fait pour un élu d'avoir un sous-contrat avec une entreprise qui a contracté avec la municipalité *Bélanger c. Brosseau*, [1997] R.J.Q. 450 (C.S.) ; conf. par [1997] R.J.Q. 1889 (C.A.).

Le fait pour un élu de cautionner les dettes *Bourdon c. Saint-Jacques*, J.E. 95-704 (C.S.).

---

<sup>94</sup> [1987] R.L. 291, AZ-87011226 (C.A.).

<sup>95</sup> *Id.*, p. 5 et 6.

d'une entreprise ayant contracté avec la municipalité

Le fait pour un élu de participer à des délibérations entourant l'achat de carburant provenant du garage appartenant à l'épouse de l'élu

*Pelletier c. Lefebvre* J.E. 96-1099 (C.S.).

Le fait pour un élu d'avoir, par le biais de sa compagnie, un contrat pour la gérance de la construction d'une bâtisse située sur un immeuble faisant l'objet d'une offre d'achat entre la municipalité et une autre compagnie

*Poirier c. Leclerc*, J.E. 94-560 (C.A.).

Mentionnons enfin l'arrêt *Bourbonnais c. Parenteau*<sup>96</sup> où la Cour d'appel a proposé l'idée qu'un avantage moral puisse constituer un cas d'inconduite au sens de l'article 306 L.É.R.M.<sup>97</sup> Dans cet arrêt, le juge Chamberland est d'avis que le geste posé par l'élu qui se détache de la norme à la quelle on doit s'attendre doit avoir été posé en vue de lui procurer « *un avantage matériel ou moral.* »<sup>98</sup>

Ce jugement a fait l'objet d'une critique par la doctrine<sup>99</sup>. On s'interroge notamment sur l'existence réelle d'une telle controverse et on se questionne sur le sens à donner au terme « *avantage moral* »<sup>100</sup>. Ce jugement fait l'objet d'un développement au chapitre I; il suffit ici de mentionner que cette expression, comprise dans son sens civil, pourrait signifier un acte de népotisme commis par l'élu municipal, acte qui se détache de la norme de conduite que l'on s'attend d'une personne titulaire d'une charge publique.

---

<sup>96</sup> [2007] QCCA 1841 (C.A.).

<sup>97</sup> *Infra*, chapitre I.

<sup>98</sup> *Parenteau c. Bourbonnais*, préc., note 96, n° 29.

<sup>99</sup> Jean HÉTU, «L'arrêt *Bourbonnais c. Parenteau* et la notion d'inconduite» (2008) 8 *A.J.M.* 11 .

<sup>100</sup> *Id.*, p. 12.

## C. Conclusion

Cet exercice de qualification et de conceptualisation s'avère essentiel afin de mieux distinguer les cas visés par la loi de ceux qui ne le sont pas. Nous allons aussi voir que cet exercice d'évaluation s'inspire largement de la culture ambiante : « *un décideur doit tenir compte des mentalités tout autour de lui. Elles l'influencent toujours, plus ou moins.* »<sup>101</sup>

L'examen des conflits d'intérêts repose avant tout sur un questionnement et sur un jugement individuel de nature subjective ; ce qui a été considéré comme un conflit d'intérêts autrefois ne l'est pas nécessairement de nos jours et ce, en dépit du fait que le cadre juridique évolue aussi dans le temps. On ne peut donc pas dégager avec exactitude et pour toujours ce qui constitue un conflit d'intérêts de ce qui n'en constitue pas un. Il s'agit d'un concept pourtant relativement clair dans ses préceptes mais difficile à circonscrire dans ses applications pratiques. Tout dépend des faits en l'espèce et des liens factuels et juridiques que l'on dressera entre la conduite de l'élu d'une part et les interdits de la loi d'autre part.

---

<sup>101</sup> Henri HUDE, *L'Éthique des décideurs*, Paris, Presses de la Renaissance, 2004, 454 p., à la page 13.

## CHAPITRE I

### LE REGIME DE SANCTION DES CONFLITS D'INTERETS

*On doit punir, non pour punir, mais pour prévenir.*

Sénèque

La Loi contient essentiellement trois types de comportements prohibés par le législateur relativement aux conflits d'intérêts : l'interdiction d'avoir un contrat avec la municipalité (art. 304 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*<sup>1</sup>) ; les cas de malversation, d'abus de confiance et des autres types d'inconduite pouvant être commis par un élu (art. 306 L.É.R.M.) ; ainsi que les accusations criminelles d'acte de corruption et d'abus de confiance dans les affaires municipales (art. 122-123 C.cr.). Ces dispositions législatives agissent donc de façon curative et de manière à préserver l'intégrité de la charge publique et la promotion des valeurs démocratiques.

#### **A. Les concepts d'inéligibilité et d'inhabilité**

Tout d'abord, il est nécessaire de distinguer les concepts d'inéligibilité et d'inhabilité qui sont repris tout au long de la législation tant ancienne qu'actuelle. Ces deux concepts ne sont pas synonymes et ne réfèrent aucunement à des situations communes. Les auteurs Héту et Duplessis décrivent cette distinction de la façon suivante:

---

<sup>1</sup> L.R.Q., c. E-2.2. [ci-après « L.É.R.M. »]

*La Loi distingue maintenant [depuis 1988] l'inéligibilité, qui réfère aux qualités pour être élu, de l'inhabilité qui n'a aucune connotation électorale mais qui réfère plutôt à des événements qui surviennent en cours de mandat et qui empêchent une personne à continuer à exercer sa charge municipale.<sup>2</sup>*

Le concept d'inéligibilité fait donc référence selon nous à une notion objective où le législateur établit que les qualités, la fonction ou la capacité de la personne ne sont pas compatibles avec les exigences d'une charge municipale. Il s'agit d'une disposition qui entraîne l'impossibilité absolue de se porter candidat à une charge municipale. Il s'agit, de l'avis des auteurs des *Notes explicatives article par article du projet de loi numéro 100 intitulé Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et sanctionné le 23 juin 1987*, «d'un vice affectant à sa source même l'élection du membre du conseil [...]»<sup>3</sup>

Tel que compris dans son sens actuel, le concept d'inhabilité a été introduit dans le droit municipal avec l'adoption de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*<sup>4</sup> en 1895. Ce concept aujourd'hui intégré dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* fait référence à une sanction imposée par un tribunal qui a pour effet d'empêcher une personne (un élu ou un ancien élu) à siéger pour le futur comme membre d'un conseil ou d'un organisme municipal et ce, en raison de sa conduite répréhensible en regard des exigences de la

---

<sup>2</sup> Jean HÉTU et Yvon DUPLESSIS, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, Brossard, Publications CCH, 2003, feuilles mobiles, à jour au 1<sup>er</sup> janvier 2009, § 3.15.

<sup>3</sup> *Notes explicatives article par article du projet de loi numéro 100 intitulé Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et sanctionné le 23 juin 1987*, à l'article 300, p. 357. [ci-après : « *Notes explicatives L.É.R.M.* »]

<sup>4</sup> L.R.Q. c. F-3, abrogée le 1<sup>er</sup> janvier 1988. [ci-après « L.f.c.a.m. » ]

Loi<sup>5</sup>. Précisons que les cas d'inhabilité mentionnés dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* constituent aussi des motifs d'inéligibilité à se porter candidat à une élection municipale (art. 66 L.É.R.M.).

## B. Le contrat avec la municipalité

Tout d'abord, il est utile de citer intégralement l'article 304 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* :

**304.** *Est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité la personne qui sciemment, pendant la durée de son mandat de membre du conseil d'une municipalité ou de membre d'un organisme municipal, a un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ou l'organisme.*

*L'inhabilité subsiste jusqu'à l'expiration d'une période de cinq ans après le jour où le jugement qui déclare la personne inhabile est passé en force de chose jugée.*

### 1. Historique de la disposition

Ce motif d'inhabilité est le plus ancien de la législation municipale. Déjà en 1855, la loi édictait à son article XVII:

*XVII. Aucune des personnes suivantes ne sera élue ou nommée conseiller municipal ou nommée à une charge à la nomination du conseil: [...] Et **nulle personne** recevant un traitement pécuniaire de la municipalité pour ses services, **ayant directement ou indirectement, par elle-même ou un associé, un contrat quelconque ou intérêt dans un contrat avec ou pour la municipalité, ne pourra être élue ou nommée ni agir comme conseiller** dans telle municipalité; pourvu toujours, premièrement, qu'aucune personne ne sera rendue incapable d'agir comme conseiller municipal par le fait qu'elle sera propriétaire ou actionnaire dans une compagnie incorporée qui pourra avoir un contrat ou convention avec une municipalité locale comme susdit;*

---

<sup>5</sup> Voir R. c. *Wheeler*, [1979] 2 R.C.S. 650, 661.

*et pourvu toujours, secondement, que le mot « contrat » dans la présente section ne s'étendra pas au bail, vente ou achat de terres, tènements ou héritages, ou à un contrat pour tel bail, vente ou achat ou pour l'emprunt d'argent, ou à une convention pour l'emprunt d'argent seulement, mais aucun conseiller municipal ayant un intérêt dans une telle affaire tel que mentionné dans ce second proviso, ne votera à une assemblée du conseil municipal ou de comité d'icelui dont il sera tel conseiller comme susdit sur toute question qui s'élèvera sur l'affaire dans laquelle il sera ainsi intéressé comme susdit;*<sup>6</sup> (nos gras)

Cette loi de 1855 codifie une règle de droit anglais à l'effet que le titulaire d'une charge publique est investi d'un devoir de réserve dans l'exercice de ses fonctions<sup>7</sup>.

Déjà, à cette époque, le législateur imposait à l' élu municipal l'obligation de ne pas avoir d'intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité excepté les cas mentionnés à cet article et de s'abstenir de voter sur une question sur laquelle il a un intérêt direct ou indirect dans cette affaire.

Plus tard, le Code municipal de 1870<sup>8</sup> et l'*Acte des clauses générales des corporations de ville* de 1876<sup>9</sup> allaient introduire chacun une disposition similaire, disposition qui subira assez peu de changements au fil des ans. A la veille de l'entrée en vigueur de *la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, les dispositions en question se lisaient comme suit :

---

<sup>6</sup> *Acte des municipalités et chemins du Bas Canada*, S.B.C. 1855, c. 100, art. XVII.

<sup>7</sup> Voir le chapitre préliminaire pour les détails.

<sup>8</sup> S.Q. 1870, c. 68, art. 205.

<sup>9</sup> S.Q. 1876, c. 29, art. 38.



Code municipal L.R.Q. c. C-27.1 (au 31 décembre 1987)	Loi sur les cités et villes L.R.Q. c. C-19 (au 31 décembre 1987)
<p>269. Les personnes suivantes ne peuvent être mises en candidature, élues ou nommées à une charge de membre du conseil ou de fonctionnaire ou employé de la municipalité, ni occuper cette charge :</p> <p>[...]</p> <p>4° quiconque a, directement ou indirectement, par lui-même ou par son associé, un contrat avec la corporation.</p> <p>Toutefois, un actionnaire dans une compagnie légalement constituée qui a un contrat ou une convention avec la corporation, ou qui en reçoit une subvention ou un octroi, n'est pas inhabile à agir comme membre du conseil ; mais il est censé intéressé, s'il s'agit de débattre en conseil ou dans un comité quelque mesure concernant cette compagnie.</p> <p>Le mot « contrat » employé dans le présent paragraphe ne s'étend pas au bail ni à la vente ou à l'achat de terrains, ni à une convention se rapportant à l'un de ces actes.</p>	<p>116. Les personnes suivantes ne peuvent être mises en candidature, ni élues maires ou conseillers ni être nommées à un poste de fonctionnaire ou employé de la municipalité, ni les occuper :</p> <p>[...]</p> <p>4° quiconque a, directement ou indirectement, par lui-même ou par son associé, un contrat avec la municipalité ; n'est pas considéré un contrat avec la municipalité l'acceptation ou la réquisition de services municipaux mis à la disposition des contribuables suivant un tarif établi.</p> <p>Toutefois, un actionnaire dans une compagnie légalement constituée qui a un contrat ou une convention avec la municipalité, ou qui en reçoit une subvention ou un octroi, n'est pas inhabile à agir comme membre du conseil ; mais il est censé intéressé, s'il s'agit de délibérer, ou en conseil ou dans une commission du conseil, sur quelque mesure concernant cette compagnie.</p>

Ces deux dispositions sont encore en vigueur de nos jours ; cependant, le législateur ne fait que reprendre le principe général de l'inéligibilité relative au contrat avec la municipalité (art. 269(4) C.M., 116(4) L.C.V.). À notre avis, l'on ne saurait donner quelque effet à ces dispositions puisqu'elles sont inopérantes étant donné la préséance de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* sur les dispositions des autres lois municipales (art. 861 L.É.R.M.).

Les *Notes explicatives article par article du projet de loi numéro 100 intitulé Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* et sanctionné le 23 juin 1987 précisent que deux motifs justifient ce choix par le législateur :

*L'article 304 préfère le modèle de la Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales qui ne crée l'inhabilité que pour un contrat en vigueur pendant le mandat d'un élu ; cela se*

*justifie par l'objectif de favoriser les candidatures et par le fait qu'il ne faut pas pénaliser un simple citoyen qui avait tout à fait le droit de transiger avec la municipalité avant d'être élu.*

[...]

La Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales [...] prévoit la prolongation de l'inhabilité pendant 5 ans après sa constatation judiciaire.<sup>10</sup>

Les articles 3 et 4 de cette loi stipulaient :

*3. Tout membre d'un conseil municipal qui, sciemment, pendant la durée de son mandat, a ou a eu directement ou indirectement, par lui-même ou son associé, quelque part ou intérêt dans un contrat ou un emploi avec, sous ou pour le conseil, ou qui, sciemment, pendant la durée de son mandat a, par lui-même ou par son associé, ou ses associés, quelque commission ou intérêt, directement ou indirectement, dans un contrat ou relativement à un contrat, ou qui tire quelque avantage d'un contrat avec la corporation ou le conseil dont il fait partie, est, sur jugement obtenu contre lui en vertu des dispositions de la présente section, déclaré inhabile à remplir une charge dans le conseil ou sous le contrôle du conseil pendant l'espace de cinq ans.*

*4. Tout membre d'un conseil municipal qui a, sciemment, pendant la durée de son mandat, directement ou indirectement, par un associé ou des associés, ou par l'intermédiaire d'une autre personne, quelque intérêt, commission ou pourcentage dans un contrat avec le conseil municipal dont il est membre, ou qui, sciemment, pendant la durée de son mandat, retire de ce contrat quelque avantage pécuniaire pour travaux exécutés ou à exécuter, est, sur jugement obtenu contre lui en vertu de la présente section, déclaré inhabile à remplir une charge dans ce conseil ou sous le contrôle de ce conseil durant l'espace de cinq ans.*

Cette législation a été considérée comme une loi à caractère pénal, d'interprétation restrictive et dont les exigences devaient être respectées

---

<sup>10</sup> Notes explicatives L.É.R.M., à l'article 304, p. 364.

intégralement.<sup>11</sup> Dans *Lapointe c. Messier*<sup>12</sup>, la Cour suprême du Canada rappelle la nécessité d'appliquer la loi avec sévérité au motif de l'intérêt du public rattaché à une charge publique municipale :

*Le législateur a vu avec un soin jaloux à ce que les conseils municipaux soient composés d'hommes désintéressés qui, en acceptant de devenir membres du conseil, devaient se laisser guider exclusivement par l'intérêt public.*

[...]

*Les bonnes mœurs et l'ordre public requièrent que les municipalités soient administrées par des personnes désintéressées, que les membres du conseil n'aient pas d'intérêts ni directement ni indirectement dans aucun contrat municipal.*

*Ils sont les mandataires des municipalités et l'intérêt public doit être leur seul guide. Même s'il n'y avait pas de disposition formelle dans nos lois statutaires contre la mauvaise foi du mandataire infidèle, sa responsabilité serait la même sous la loi commune.*<sup>13</sup>

La jurisprudence qui a suivi l'entrée en vigueur de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* a interprété les articles 300 et suivants L.É.R.M. en s'inspirant des enseignements reçus de la loi ancienne. Dans l'affaire *Gold c. Taschereau*<sup>14</sup>, le juge Vaillancourt a conclu sans équivoque que le caractère réformateur de la loi nouvelle n'a pas pour autant changé le droit antérieur. Ces dispositions nouvelles ont plutôt précisé davantage ce qui était prévu jusqu'alors<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> *Poulin c. Larose*, [1977] C.A. 87; *Alarie c. Monette*, [1983] C.A. 192.

<sup>12</sup> (1914) 49 S.C.R. 271.

<sup>13</sup> *Id.*, 299 et 302.

<sup>14</sup> J.E. 89-744 (C.S.)

<sup>15</sup> *Id.*, p. 10. Voir aussi *Montréal-Est (Ville de) c. Lachapelle*, [1991] R.J.Q. 2831 (C.S.).

Par ailleurs, au plan procédural, la loi nouvelle amène certaines modifications quant à sa portée. Dans *Duhamel c. Rivard*<sup>16</sup>, sous la plume de la juge Mailhot, la Cour d'appel est d'avis que

*L'objet de la L.F.C.A.M. visait précisément la sanction de la fraude et la corruption dans les affaires municipales. La L.É.R.M., selon moi, est beaucoup plus large. Elle englobe tout le processus des élections et référendums, y compris les motifs d'incapacité et une série d'infractions reliées au déroulement des élections, etc. Le législateur ne parle pas pour ne rien dire. Puisqu'il a incorporé l'incapacité dans une loi beaucoup plus générale et qu'il a précisé que dorénavant la déclaration d'incapacité serait régie par le Code de procédure civile, j'en conclus que le législateur voulait que les dispositions du Code de procédure civile s'appliquent [...]*<sup>17</sup>

Le législateur a donc opté pour instaurer dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* un régime de sanction basé sur le concept d'incapacité plutôt que sur celui de l'inéligibilité. Deux raisons expliquent ce choix.

Premièrement, le seul recours disponible à l'époque pour sanctionner l'occupation illégale d'une charge publique en cours de mandat était la requête en *quo warranto*, aujourd'hui prévu aux articles 838 et suivants du *Code de procédure civile*. Ce recours vise à déposséder une personne de sa charge publique notamment pour défaut de qualité. La jurisprudence traditionnelle (et reprise au fil des ans) indique comme condition nécessaire non seulement le fait que l'élu occupe une charge municipale au moment de l'institution des procédures, mais aussi lors de l'audition du

---

<sup>16</sup> [1992] R.J.Q. 1217.

<sup>17</sup> *Id.*, 1223.

recours.<sup>18</sup> Il en découle que le tribunal ne peut que déclarer une incapacité temporaire à l'égard de l' élu inéligible. Dans *Carignan c. Neault*<sup>19</sup>, il a été décidé que le contrat rend le conseiller incapable d'agir et que cette incapacité disparaît avec la fin du contrat. Dans *Mathieu c. Poulin*<sup>20</sup>, la Cour supérieure a émis l'opinion que rien dans la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipale* ne s'oppose à ce que la perte du droit d'occuper une charge municipale puisse revivre avec la suppression des circonstances qui ont causé l'incapacité.

L'inhabilité prévue à la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales* et le recours pénal qui y est associé permettait une intervention judiciaire autant à l'égard d'un élu dans l'exercice de sa charge qu'après celle-ci, pour autant que les faits allégués devaient être reliés à son mandat électoral. De plus, la déclaration d'inhabilité était considérée comme une punition empêchant la personne fautive d'occuper une charge élective pour une durée établie par la Loi.

La *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* remplaçait ce recours pénal par l'action en déclaration d'inhabilité, prévue aux articles 308 et suivants L.É.R.M. Étant donné que la loi actuelle n'a plus la connotation pénale d'autrefois, il a été décidé dans l'arrêt *Fortin c. Morin*<sup>21</sup> qu'il n'est plus nécessaire

---

<sup>18</sup> *R. c. Wheeler*, [1979] 2 R.C.S. 650, 653 ; pour une revue exhaustive de la jurisprudence sur cette question, voir J. HÉTU et Y. DUPLESSIS, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, préc., note 2, §3.189.

<sup>19</sup> (1912) 14 R.P. 14 (C.S.).

<sup>20</sup> [1959] R.P. 289 (C.S.).

<sup>21</sup> J.E. 98-1949 (C.A.) ; voir aussi *Taesdaile-Lachapelle c. Pellerin*, J.E. 98-2383 (C.S.), conf. par C.A. Québec, n° 200-09-002322-987, 5 février 1999, j. LeBel, Dussault et Letarte (*ad hoc*).

d'exiger la preuve de la *mens rea* pour conclure à l'incapacité de l'élu ; une preuve selon la prépondérance des probabilités suffirait dans les circonstances.

La jurisprudence rappelle que les tribunaux ne doivent pas prendre à la légère les allégations qui sont portées à l'égard d'un élu présumément fautif :

*Nous sommes ici en matière de disqualification de conseiller, dans un contexte politique. La Loi est rigoureuse et les textes des articles cités plus haut, précis. Il ne faut pas, toutefois, oublier que les élus municipaux sont les représentants des citoyens de la municipalité où ils siègent et qu'avant de les disqualifier, il faudra d'abord trouver dans la preuve des faits et des circonstances susceptibles pour cette Cour d'en venir à une si grave décision. Selon nous, il ne faut pas oublier le contexte politique dans lequel oeuvrent ces élus, contexte qu'on ne peut comparer à celui dans lequel les juges se trouvent, comme on a tenté de le faire en citant des principes tirés de décisions se rapportant à leur récusation. Les deux contextes sont différents.*

*Nous ne croyons pas qu'il soit possible en matière de disqualification d'un conseiller d'aller jusqu'à appliquer la maxime: « il faut non seulement que justice soit rendue mais qu'elle apparaisse l'avoir été », alors qu'elle a tout son poids lorsqu'il s'agit du judiciaire. Ici, l'apparence ne suffit pas.<sup>22</sup>*

## **2. Les éléments constitutifs de l'interdiction de contracter**

### **a. être membre d'un conseil ou d'un organisme municipal**

On comprendra aisément que la première composante de l'article 304 L.É.R.M. est d'être soit membre d'un conseil d'une municipalité ou membre d'un organisme municipal au sens de l'article 307 L.É.R.M.:

*1° [...] un organisme que la loi déclare mandataire ou agent d'une municipalité;*

---

<sup>22</sup> Gold c. Taschereau, préc. note 14, 20.

*2° [...] un organisme dont le conseil est composé majoritairement de membres du conseil d'une municipalité, dont le budget est adopté par celle-ci ou dont le financement est assuré pour plus de la moitié par celle-ci;*

*3° [...] un organisme public dont le conseil est composé majoritairement de membres du conseil de plusieurs municipalités;*

*4° [...] tout autre organisme déterminé par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.*

Un office municipal d'habitation est assimilé à un organisme municipal au sens du premier paragraphe de l'article 307<sup>23</sup>, tandis qu'une régie intermunicipale d'assainissement des eaux est considérée comme un organisme municipal au sens du troisième paragraphe du même article<sup>24</sup>.

#### **b. avoir sciemment un intérêt direct ou indirect**

On aura remarqué que le législateur ne qualifie pas le type d'intérêt en cause dans un contrat avec la municipalité, contrairement à l'article 303 L.É.R.M. où on y spécifie « *intérêt pécuniaire particulier* ». Cette distinction nous porte à croire que l'intérêt mentionné à l'article 304 L.É.R.M. est plus large et peut inclure un intérêt d'ordre patrimonial mais sans être nécessairement pécuniaire. Nous référons le lecteur à nos propos du chapitre préliminaire pour des détails concernant l'intérêt en cause.

La loi exige non seulement d'avoir un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ; elle exige aussi une connaissance certaine de cet intérêt par l'élu fautif. À l'époque de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires*

---

<sup>23</sup> *Teasdale-Lachapelle c. St-Cyr*, J.E. 98-1595 (C.S.).

<sup>24</sup> *Brassard c. Régie d'assainissement de l'eau de Deux-Montagnes*, [2002] n° AZ-50122484 (C.S.).

*municipales*, étant donné le caractère pénal de cette loi, les tribunaux exigeaient la preuve de la *mens rea* pour conclure à l'existence d'un conflit d'intérêts<sup>25</sup>. La *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* instaure une procédure qui fait de l'inhabilité une conséquence civile qui résulte d'un litige privé entre deux parties<sup>26</sup>. La loi nouvelle a donc assoupli le fardeau de preuve si bien que l'adverbe « sciemment » a été interprété comme « en toute connaissance de cause »<sup>27</sup>. Dans *Bélanger c. Brosseau*<sup>28</sup>, le juge est d'avis que cette expression signifie « *qu'il ne pourra pas exister une inhabilité du membre du conseil si ce membre du conseil ne connaît pas l'existence du contrat avec la municipalité ou si ce membre du conseil ne connaît pas l'existence de son intérêt dans ce contrat.* »<sup>29</sup>

### **c. un contrat avec la municipalité**

À l'instar de la loi ancienne, la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* ne définit pas le terme « contrat » mentionné à son article 304. Il faut donc s'en remettre à la définition juridique donnée par le *Code civil du Québec* et à la jurisprudence ayant traité de cet aspect. Cet article 1378 C.c.Q. définit le contrat comme étant un « *accord de volonté, par lequel une ou plusieurs personnes s'obligent envers une ou plusieurs autres à exécuter une prestation.* »

---

<sup>25</sup> *Poirier c. Leclerc*, J.E. 93-1349 (C.S.), conf. par J.E. 94-560 (C.A.).

<sup>26</sup> J. HÉTU et Y. DUPLESSIS, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, préc., note 2, §3.242.

<sup>27</sup> *Fortin c. Gadoury*, J.E. 95-705 (C.A.); *Carey c. Durand*, J.E. 97-18 (C.S.); *Proulx c. Duchesneau*, J.E. 97-1213 (C.S.) ; *Bourbonnais c. Parenteau*, J.E. 2008-170 (C.A.).

<sup>28</sup> [1997] R.J.Q. 450 (C.S.)

<sup>29</sup> *Id.*, 453.



Sont d'abord visés par l'article 304 L.É.R.M. les contrats que les élus ont conclu directement avec la municipalité dont ils sont membres du Conseil municipal. Cette situation ne soulève pas de difficultés particulières.

Par ailleurs, afin de donner un sens à l'expression « *intérêt [...] direct dans un contrat* », autant la jurisprudence issue du droit antérieur que celle issue de la loi actuelle établit la possibilité de n'avoir qu'un intérêt dans un contrat sans pour autant être partie à celui-ci<sup>30</sup>.

Dans la décision *Martineau c. Bonhomme*<sup>31</sup>, la juge Anne-Marie Trahan aborde la question du sens à donner au mot contrat et le cas échéant, cherche à identifier quels types de contrats sont visés par la prohibition de l'article 304 L.É.R.M. Dans cette affaire, on reprochait au défendeur, conseiller municipal de la Ville de Hull, de s'être placé dans une situation de conflit d'intérêts en soumettant à la municipalité une offre d'achat de deux bars et ce, par le biais d'un courtier immobilier. Le propriétaire des immeubles ayant appris le stratagème, a refusé de signer les actes de vente et a institué un recours judiciaire à l'encontre de Bonhomme. Le Tribunal avait à trancher la question de l'existence de fait d'un contrat entre Bonhomme et la Ville et si ce dernier avait un intérêt direct ou indirect dans celui-ci. Au terme de son analyse, le Tribunal vient à la conclusion qu'il n'y avait pas de contrat entre le conseiller municipal et la municipalité et que M. Bonhomme n'avait véritablement pas d'intérêt direct ou indirect dans celui-ci puisque ces gestes ont été

---

<sup>30</sup> *Bourdon c. Saint-Jacques*, J.E. 95-704 (C.S.) ; *Pelletier c. Lefebvre*, J.E. 96-1099 (C.S.) ; *Martineau c. Bonhomme*, J.E. 99-1820 (C.S.), conf. par REJB 2000-21622.

<sup>31</sup> Id.

posés dans le strict but que la Ville se porte acquéreur des immeubles au meilleur prix possible. La Cour conclut que le défendeur n'avait rien à y gagner et que son geste s'inscrivait dans le meilleur intérêt de la municipalité. La juge rejette donc l'action. Au dire de la juge Trahan, la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* reprend les principes de la loi ancienne qui suggèrent que ce ne sont pas tous les genres de contrats qui sont visés par la prohibition puisque le législateur a spécifié le genre de contrat visé et a prévu des exceptions explicites à l'article 305 L.É.R.M.<sup>32</sup> La décision *Taesdalet-Lachapelle c. St-Cyr*<sup>33</sup>, enseigne que ce ne sont que les contrats à l'égard desquels l'élu possède un intérêt particulier susceptible de le placer dans une situation de conflit d'intérêts qui sont visés par l'article 304 L.É.R.M. Les contrats à titre gratuit ou les contrats conclus en conséquence d'une vente aux enchères sont des exemples qui illustrent ce principe<sup>34</sup>.

#### **d. les exceptions au principe**

La *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* exclut certains contrats où le législateur considère que l'intérêt en cause n'est pas considéré comme incompatible avec celui de la municipalité.

*1° la personne a acquis son intérêt par succession ou par donation  
et y a renoncé ou s'en est départie le plus tôt possible;*

---

<sup>32</sup> *Id.*, 7 ; reprenant les propos de la décision *Montréal-Est (Ville de) c. Lachapelle*, préc., note 9, 12-13.

<sup>33</sup> *Taesdalet-Lachapelle c. St-Cyr*, préc., note 23.

<sup>34</sup> *Ville de Montréal-Est (Ville de) c. Lachapelle*, préc., note 9 ; *Martineau c. Bonhomme*, préc., note 30 ; *Mousseau c. Houle*, C.S. Hull, no 550-05-008891-999, 25 octobre 1999, j. Johanne Trudel, résumé à (1999) 6 B.D.M. 120 ; *Tremblay c. Dénommé*, C.S. Labelle, no 560-05-000151-75 ; 27 juillet 1977, j. Charles B. Major.

Cette disposition apparaît pour la première fois dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*. À notre connaissance, cette exception est de droit nouveau. L'objectif poursuivi est de ne pas punir un élu héritier et qui acquiert ainsi un intérêt à l'égard d'un contrat avec la municipalité, pourvu toutefois qu'il s'en débarrasse le plus tôt possible<sup>35</sup>.

*2° l'intérêt de la personne consiste dans la possession d'actions d'une compagnie qu'elle ne contrôle pas, dont elle n'est ni un administrateur ni un dirigeant et dont elle possède moins de 10 % des actions émises donnant le droit de vote;*

Cette disposition remplace l'exception contenue à l'article 7 de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales* ainsi que les dispositions similaires contenues au Code municipal et à la *Loi sur les cités et villes*<sup>36</sup>. La *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* introduit une nouveauté qui règle une fois pour toutes la controverse observée dans la jurisprudence de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*, controverse qui avait rapport au degré effectif de contrôle d'une compagnie par un élu pour être trouvé coupable d'avoir enfreint la loi. Le législateur a opté pour un pourcentage d'actions détenues plutôt que pour l'appréciation exigée par la loi ancienne quant à la bonne foi de la constitution de la personne morale<sup>37</sup>. Notons enfin que cette exception ne peut s'appliquer aux cas des sociétés de personnes<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Notes explicatives L.É.R.M., à l'article 305(1), p. 367.

<sup>36</sup> Art. 269(4) al. 2 C.M.; art. 116 (4) al. 2 L.C.V., en vigueur au 31 décembre 1987.

<sup>37</sup> Pour un exposé sur cette controverse et l'interprétation des tribunaux concernant l'art. 7 L.f.c.a.m., voir Jacques L'HEUREUX, *Droit municipal québécois*, Montréal, SOREJ, 1981, p., par. 237.

<sup>38</sup> *Brassard c. Régie d'assainissement de l'eau de Deux-Montagnes*, préc., note 24.

*2.1° l'intérêt de la personne consiste dans le fait qu'elle est membre, administrateur ou dirigeant d'un autre organisme municipal, d'un organisme public au sens de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), d'un organisme à but non lucratif ou d'un organisme dont la loi prévoit que cette personne doit être membre, administrateur ou dirigeant en tant que membre du conseil de la municipalité ou de l'organisme municipal;*

Cette exception a été ajoutée en 1989 mais d'application rétroactive au 1<sup>er</sup> janvier 1988<sup>39</sup>. Cette exception illustre le principe dégagé par la décision *Conférence des maires de la banlieue de Montréal c. Ménard*<sup>40</sup> à l'effet que « la loi établit clairement que ces organismes publics appartiennent à la nation, c'est-à-dire à la collectivité. En «théorie» ils ne devraient pas avoir des intérêts divergents. »<sup>41</sup>

Le législateur assimile aussi les organismes sans but lucratif à un organisme public au sens où leur mandat est plutôt « institutionnel »<sup>42</sup> et ne saurait, du moins en principe, causer une situation de conflit d'intérêts chez un élu siégeant au sein du conseil d'administration.

*3° le contrat a pour objet une rémunération, une allocation, un remboursement de dépenses, un avantage social, un bien ou un service auquel la personne a droit à titre de condition de travail attachée à sa fonction au sein de la municipalité ou de l'organisme municipal;*

Cette disposition concerne les aspects contractuels reliés aux conditions de travail des élus, lesquelles sont régies par la *Loi sur le traitement des élus*

---

<sup>39</sup> L.Q. 1989, c. 56, art. 2.

<sup>40</sup> J.E. 97-89.

<sup>41</sup> *Id.*, 15.

<sup>42</sup> J. HÉTU et Y. DUPLESSIS, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, préc., note 2, §3.236.

*municipaux*<sup>43</sup>. Ajoutons aussi le cas de l'obligation pour la municipalité d'assumer les frais de défense en cas de poursuite contre les membres du conseil ; le caractère obligatoire des articles 604.6 L.C.V. et 711.19.1 C.M. font en sorte d'anéantir toute possibilité d'intervention ou d'influence par le bénéficiaire de cette protection<sup>44</sup>.

*4° le contrat a pour objet la nomination de la personne à un poste de fonctionnaire ou d'employé dont l'occupation ne rend pas inéligible son titulaire;*

Cette exception fait référence aux cas d'inéligibilités prévus à l'article 63 al.1

(1) L.É.R.M. En vertu de cette disposition, les pompiers volontaires, les premiers répondants nommés en vertu de la *Loi sur les services préhospitaliers d'urgence*<sup>45</sup> ainsi que les autres postes désignées par la loi sont assimilées à des fonctionnaires ou à des employés de la municipalité.

*5° le contrat a pour objet la fourniture de services offerts de façon générale par la municipalité ou l'organisme municipal;*

Cette disposition reprend celle qui était alors contenue dans la *Loi sur les cités et villes*<sup>46</sup>. L'objectif par le législateur est de ne pas punir l' élu du fait qu'il bénéficie, de façon préférentielle, de services municipaux offerts par la municipalité à sa population<sup>47</sup>.

*5.1° le contrat a pour objet la vente ou la location, à des conditions non préférentielles, d'un immeuble ;*

---

<sup>43</sup> L.R.Q., c. T-11.001.

<sup>44</sup> *Auger c. Pavone*, J.E. 2001-1007 (C.S.), conf. par REJB 2002-30306 (C.A.); J. HÉTU et Y. DUPLESSIS, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, préc., note 2, §3.236.

<sup>45</sup> L.R.Q., c. S-6.2.

<sup>46</sup> Art. 116 (4) al. 2 L.C.V., en vigueur au 31 décembre 1987.

<sup>47</sup> Par exemple, les services de remblayage de terrains offert par la municipalité : *Robinson c. Savard*, [1975] C.S. 520 ; *Allard c. Pellerin*, [1982] J.M. 57 (C.S.).

Ce paragraphe a été ajouté en 2000<sup>48</sup> et autorise l' élu municipal à avoir un intérêt direct ou indirect dans un contrat de vente ou de location d'un immeuble, pour autant que la contrepartie puisse refléter la valeur marchande de cet immeuble. Notons au passage que cette exception était présente au Code municipal depuis 1870 et se retrouvait, au 31 décembre 1987, à l'article 227(4) C.M. mais ne contenait pas l'exigence de vendre ou louer un immeuble à des conditions non préférentielles. La *Loi sur les cités et villes* était muette à ce sujet.

Toutefois, la nouveauté de l'article 305(5.1) L.É.R.M. réside dans le fait que la portée de l'exception est encadrée par l'exigence que la contrepartie fixée soit celle de la valeur marchande de l'immeuble, ce qui anéantit tout bénéfice ou profit au détriment de la municipalité.

On peut s'interroger sur la valeur éthique d'une telle exception. Les circonstances et le moment d'une telle transaction pourrait suggérer un doute quant à la transparence de cette façon faire. Nous estimons que la conduite de l' élu(e) ne doit pas se traduire en une occasion de profiter d'un contexte favorable pour tirer profit d'une telle vente, quelle que soit la valeur marchande en jeu. Qui plus est, la valeur de l'intérêt en cause nous apparaît comme peu compatible avec les principes éthiques tels qu'exprimés notamment par le *Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal*<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> L.Q. 2000, c. 19, art. 21.

<sup>49</sup> COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, *Éthique et démocratie municipale au Québec. Rapport du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal*, [Ressource électronique], 2009,

*6° le contrat consiste dans des obligations, billets ou autres titres offerts au public par la municipalité ou l'organisme municipal ou dans l'acquisition de ces obligations, billets ou autres titres à des conditions non préférentielles;*

Nous n'avons aucun commentaire particulier sur cette exception.

*7° le contrat a pour objet la fourniture de services ou de biens que la personne est obligée de faire en faveur de la municipalité ou de l'organisme municipal en vertu d'une disposition législative ou réglementaire;*

Cette disposition concerne le cas où les élus, en tant que citoyens de la municipalité, sont tenus de fournir des biens ou des services en vertu de la Loi, comme par exemple l'obligation de céder pour 1\$ l'assiette d'une rue privée conformément à un règlement d'urbanisme.

*8° le contrat a pour objet la fourniture d'un bien par la municipalité ou l'organisme municipal et a été conclu avant que la personne n'occupe son poste au sein de la municipalité ou de l'organisme et avant qu'elle ne pose sa candidature à ce poste lors de l'élection où elle a été élue;*

Les *Notes explicatives article par article du projet de loi numéro 100 intitulé Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* et sanctionné le 23 juin 1987 précisent que cette exception a pour but « de ne pas obliger l' élu à rétrocéder un bien qu'il a acquis de la municipalité lorsqu'il était simple citoyen. »<sup>50</sup> Les commentateurs sont d'avis qu'il s'agit ici du cas où l' élu, avant son élection, a bénéficié de bonne foi d'un droit en sa qualité de citoyen et que cet état de fait ne

---

33 p., en ligne: <[http://www.cmq.gouv.qc.ca/images\\_data/323.pdf](http://www.cmq.gouv.qc.ca/images_data/323.pdf)> (site consulté le 2 juillet 2009). Voir *infra*, chapitre II.

<sup>50</sup> *Notes explicatives L.É.R.M.*, p. 368.

peut amener son inhabilité une fois élu ni le pénaliser indûment<sup>51</sup>. Le cas de la location d'un appartement d'un office municipal d'habitation en est un bon exemple.

Dans *Mousseau c. Houle*<sup>52</sup>, la juge Johanne Trudel a émis l'opinion que la défenderesse, conseillère municipale de la Ville de Buckingham, ne pouvait être déclarée inhabile au motif que cette dernière n'avait pas d'intérêt direct dans un contrat de location du stationnement d'un immeuble lui appartenant avec la municipalité. La juge, après avoir conclu que l'objet du contrat était à titre gratuit dont la défenderesse ne retire aucun profit, établit qu'il s'agit d'un cas d'application de l'article 305(8) L.É.R.M. en raison du fait que ce contrat bénéficie à tous les citoyens<sup>53</sup>. Nous sommes pour le moins étonné de cette position puisque le paragraphe 8 de l'article 305 L.É.R.M. parle plutôt d'un bien fourni *par* la municipalité et non à son bénéfice.

*9° dans un cas de force majeure, l'intérêt général de la municipalité ou de l'organisme municipal exige que le contrat soit conclu de préférence à tout autre.*

Cette exception donne ouverture à des jugements d'équité lorsque les tribunaux sont convaincus que l'intérêt général de la municipalité exige que des mesures soient prises d'urgence et ce, sans tenir compte du possible intérêt d'un élu municipal dans un contrat avec la municipalité. Mentionnons au passage qu'en cas d'urgence, une municipalité est exemptée de tenir une procédure d'appel d'offres et ce, nonobstant la valeur du contrat (art. 573.2 L.C.V. ; art. 937 C.M.).

---

<sup>51</sup> *Id.*

<sup>52</sup> C.S. Hull, n° 550-05-008891-999, 25 octobre 1999, j. Trudel.

<sup>53</sup> *Id.*, p. 7.



## C. La malversation, l'abus de confiance et les autres inconduites

L'article 306 L.É.R.M. traite du cas de la malversation, de l'abus de confiance et d'une autre inconduite de la façon suivante :

***306.** Est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité la personne qui sciemment, pendant la durée de son mandat de membre du conseil d'une municipalité ou de membre d'un organisme municipal, profite de son poste pour commettre une malversation, un abus de confiance ou une autre inconduite.*

*L'inhabilité subsiste jusqu'à l'expiration d'une période de cinq ans après le jour où le jugement qui déclare la personne inhabile est passé en force de chose jugée, à moins que le jugement ne fixe une période plus courte.*

### 1. Historique de la disposition

L'article 306 L.É.R.M. tire sa source du pouvoir d'enquête prévu aux articles 9 et suivants de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales* :

***9.** Le conseil de toute cité ou autre municipalité peut, par résolution, ou vingt électeurs de toute cité ou autre municipalité peuvent par voie de requête adressée au juge ou aux juges de la Cour supérieure mentionnés dans l'article 10, en terme ou en vacances, demander à tel juge ou à tels juges **d'ordonner de faire une enquête** sur toutes matières mentionnées dans la résolution ou requête **et se rapportant à quelque malversation, abus de confiance, ou autre inconduite de la part d'un ou de plusieurs membres du conseil** ou officiers de la municipalité, ou d'une ou des personnes ayant un ou des contrats avec la municipalité, ou, dans le cas où le conseil de toute cité ou autre municipalité juge à propos de faire une enquête concernant une matière relative au gouvernement de la cité ou autre municipalité ou à la conduite de toute partie des affaires publiques de telle cité ou municipalité, et si le conseil ou les électeurs, en tout temps, présentent une requête demandant audit juge ou auxdits juges d'ordonner l'enquête celui-ci ou ceux-ci peut ou peuvent ordonner la tenue d'une enquête par celui de ses ou de leurs collègues qu'il désigne ou qu'ils désignent dans l'ordonnance.*

*La requête ne peut être prise en considération à moins qu'elle n'allègue des accusations, actions ou faits articulés avec précision, et qui seuls feront l'objet de l'enquête.*

**13.** *Le juge peut condamner toute personne à rembourser la municipalité, ou quiconque y a droit, des dépenses encourues et des pertes subies par suite des actes de cette personne.*

*Il peut aussi déclarer qu'une personne est déchue de sa charge et inhabile à exercer aucune charge municipale pendant la période de temps déterminée dans le jugement.*

*Le jugement est exécutoire de la même manière qu'un jugement ordinaire devant la Cour supérieure. (nos gras)*

On constate que ce motif d'inhabilité n'est pas libellé en tant qu'interdiction formelle mais plutôt comme étant l'une des bases d'une demande d'enquête instituée par les citoyens ou la municipalité. Cependant, par le biais de l'article 13, la malversation, l'abus de confiance et toute autre inconduite peut constituer un motif pouvant mener à la « déchéance » de l'élu. L'article 13 est apparu en 1926<sup>54</sup> et n'a pas changé jusqu'à l'abrogation de la loi le 1<sup>er</sup> janvier 1988.

Nous ne retrouvons aucune décision qui applique ce motif de « déchéance » avant l'arrêt *Cité de Saint-Léonard c. DiZazzo*, de 1978<sup>55</sup>. Dans les motifs du pourvoi, le juge Turgeon est d'avis que seuls les articles 1 (trafic d'influence), 3 et 4 (abus de confiance résultant d'un contrat ou d'un emploi avec la municipalité) et 8 L.F.C.A.M. (nomination d'un élu à un emploi lucratif d'une municipalité) créent des délits spécifiques et que l'article 9 L.F.C.A.M. contient « *des références à des sommes payées ou obtenues indûment, c'est-à-dire frauduleusement ou par*

---

<sup>54</sup> *Loi modifiant les Statuts refondus, 1925, relativement aux en quêtes municipales*, S.Q. 1926 c. 12, art. 5.

<sup>55</sup> [1978] C.A. 128.

*corruption et dans ces dispositions de la loi, on doit prouver une « autre conduite » à laquelle réfère l'article 9. »*<sup>56</sup> Ce passage nous laisse croire que les allégations de malversation, abus de confiance, ou autre inconduite de la part d'un ou de plusieurs membres du conseil constituaient en quelque sorte l'accessoire des prohibitions générales des articles 1, 3, 4 et 8. Pourtant, l'arrêt *DiZazzo* vient renverser cette tendance en faisant de ce motif un cas distinct d'inhabilité applicable à la conduite d'un élu municipal. Dans *Alarie c. Monette*<sup>57</sup>, la Cour d'appel confirma cette approche, estimant que l'article 9 L.F.C.A.M. ne constituait pas un simple moyen procédural mais contenait aussi un contenu substantif qui pouvait faire l'objet d'un recours en disqualification<sup>58</sup>.

La *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales* a été interprétée avec rigueur au fil des ans, comme le rapporte le juge Turgeon dans l'arrêt *DiZazzo* :

*Il ne faut pas interpréter cette Loi d'une façon extensive car on doit limiter ses dispositions à leur sens véritable. Il faut tenir compte de l'ensemble de toute la Loi et particulièrement de ses articles 3 et 4. L'on voit que, dans l'esprit du Législateur, les actes reprochés sur lesquels un juge peut condamner un individu, doivent être entachés d'éléments touchant de très près la vénalité.*<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> *Id.*, 131.

<sup>57</sup> [1983] C.A. 192, AZ-83011102.

<sup>58</sup> *Id.*, p. 15.

<sup>59</sup> *Cité de Saint-Léonard c. DiZazzo*, préc. note 55, 129.

Cette jurisprudence confirmait aussi le principe à l'effet que le but recherché par l'ancienne loi était de réprimer la corruption municipale et non pas la mauvaise administration ou l'irrégularité administrative<sup>60</sup>.

La *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* vient reprendre la loi ancienne mais en créant cette fois un motif distinct d'incapacité en le libellant de façon similaire aux autres cas d'incapacité. Au surplus, la Loi élimine la procédure d'enquête menée par un juge<sup>61</sup>. Comme les autres situations d'incapacités, les cas de malversation, d'abus de confiance ou d'autre inconduite devront être constatés judiciairement par le biais de recours civils appropriés dont l'action en déclaration d'incapacité, prévue à l'article 308 L.É.R.M.

Il s'agit d'une première dans le paysage juridique canadien : aucune loi provinciale ne traite ces motifs de façon spécifique comme étant des cas possibles d'incapacité. Lorsqu'ils sont abordés dans la législation des provinces canadiennes, ces motifs constituent plutôt le fondement à la base d'une demande d'enquête pouvant mener possiblement à une sanction judiciaire<sup>62</sup>. Notons au passage qu'il existe toujours le pouvoir d'enquête conféré à la Commission municipale à l'égard de tout aspect relié à l'administration municipale ; cependant, le pouvoir de décréter une telle enquête relève exclusivement du Gouvernement du Québec<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> *Id.*, 131 ; voir aussi *Labrosse c. Montréal-Est (Ville de)* [1986] R.J.Q. 229, AZ-86011032 (C.A.).

<sup>61</sup> *Notes explicatives L.É.R.M.*, article 306, p. 369.

<sup>62</sup> *Municipal Conflict of Interest Act*, R.S.N.S. 1989, c. 299, art. 12(1); *Northern Municipalities Act*, S.S. 1983, c. N-5.1, art. 272(1).

<sup>63</sup> *Loi sur la Commission municipale L.R.Q.*, c. C-35, art. 22 al. 2. Voir Pierre VIAU, « Enquêtes et tutelles municipales », (1968) 28 *R. du B.* 694. Sur les distinctions entre le pouvoir d'enquête de la

Dans l'arrêt *Fortin c. Gadoury*<sup>64</sup>, le juge Bisson est d'avis que

*l'objectif de l'article 306 est de faire en sorte que le membre du conseil municipal ne puisse se placer dans une situation où il doit choisir entre son intérêt personnel – ou l'intérêt de quelqu'un qui lui est proche – et celui de l'ensemble des citoyens.*<sup>65</sup>

## **2. La malversation, l'abus de confiance et les autres inconduites**

Les auteurs et les tribunaux conviennent tous de la difficulté de saisir la portée des concepts de malversation, d'abus de confiance et toute autre inconduite au sens de l'article 306 L.É.R.M. Marc-André LeChasseur est d'avis qu'il n'est pas facile de donner un caractère civil à ces mots jadis faisaient partie d'une loi à caractère pénal et toujours sujets de dispositions prévues au *Code criminel*<sup>66</sup>.

Dans *Fortin c. Gadoury*, la Cour d'appel reconnaît la possibilité de s'inspirer des principes de jurisprudence dégagés sous la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales* pour comprendre le sens à donner aux mots « malversation, abus de confiance et toute autre inconduite ». Par ailleurs, l'action en déclaration d'incapacité (art. 308 et suiv. L.É.R.M.) étant un recours civil qui remplace l'ancienne action pénale en disqualification, il s'ensuit que l'interprétation à donner au mot

---

Commission municipale et celui du juge en vertu de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*, voir *Ville de Lemoyne c. Charpentier*, [1976] C.S. 54 (C.S.).

<sup>64</sup> J.E. 95-705 (C.A.).

<sup>65</sup> *Id.*

<sup>66</sup> Marc-André LeCHASSEUR, *Conflits d'intérêts et incapacités en milieu municipal. Guide de l'élu et du fonctionnaire municipal*, Cowansville, Yvon Blais, 1997, p., p. 27.

« sciemment » ne nécessite plus la preuve d'une intention coupable mais plutôt que l'élu ait agi « en pleine connaissance de cause »<sup>67</sup>.

Dans *Cité de Saint-Léonard c. DiZazzo*<sup>68</sup>, le juge Turgeon assimilait la malversation à une forme trafic d'influence. La Cour d'appel reprend l'interprétation du juge de première instance sur le sens à donner au mot « malversation » : « *une faute grave, généralement inspirée par la cupidité, commise dans l'exercice d'une charge [...]* »<sup>69</sup>.

L'« abus de confiance » a été défini comme étant le fait de « *détourner ou soustraire à son usage des documents, des marchandises ou des deniers que l'on s'est vu confier.* »<sup>70</sup> Dans *Corporation municipale du village de Shawbridge c. Richer*<sup>71</sup>,

*L'expression « abus de confiance » signifie dans son sens étymologique simplement abuser de la confiance de quelqu'un. Mais dans son sens juridique elle signifie détourner ou soustraire à son usage quelque chose que l'on s'est vu confier, tel que, par exemple, les actifs d'une municipalité que les contribuables confient une certaine période de temps au Conseil pour être utilisés au bénéfice des contribuables.*<sup>72</sup>

Quant à l'expression « autre inconduite », celle-ci a donné lieu à quelques décisions de jurisprudence ainsi que des commentaires dans la doctrine. Dans *Cité de Saint-Léonard c. DiZazzo*<sup>73</sup>, la Cour d'appel a confirmé l'interprétation du juge de

---

<sup>67</sup> *Fortin c. Gadoury*, préc., note 64 p. 11 à 15 du jugement intégral. Voir aussi *Duhamel c. Rivard*, [1992] R.J.Q. 1217, AZ-92011651 (C.A.); *Morin c. Fortin*, J.E. 98-1949, AZ-98011727 (C.A.); *Proulx c. Duchesneau*, J.E. 99-1213, AZ-99021562 (C.S.).

<sup>68</sup> *Cité de Saint-Léonard c. DiZazzo*, préc., note 55, 131.

<sup>69</sup> *Id.*, 130. Voir aussi *Labrosse c. Montréal-Est (Ville de)* [1986] R.J.Q. 229, AZ-86011032 (C.A.).

<sup>70</sup> *Cité de Saint-Léonard c. DiZazzo*, préc., note 55, 130.

<sup>71</sup> C.S. Montréal, n° 05-000189-777, 29 avril 1977, j. Kenneth C. MacKay.

<sup>72</sup> *Id.* p. 15.

<sup>73</sup> *Cité de Saint-Léonard c. DiZazzo*, préc., note 55.

première instance qui suggérait que l'expression « autre inconduite » devait avoir une interprétation qui « *la relie à une initiative ou action de nature équivalente aux autres expressions dont le législateur a fait usage à l'article en question.* »<sup>74</sup> Suivant le sens du mot « malversation » et « d'abus de confiance », la Cour supérieure en était venue à la conclusion que le mot « autre inconduite » devait s'entendre comme « *une autre action ou initiative frauduleuse et corruptrice dans les affaires municipales [...]* »<sup>75</sup>. Cette action ou initiative devait toutefois « *être entachée de vénalité bien caractérisée [...]* »<sup>76</sup>. Cette approche avait reçu un certain appui dans la décision *Fortin c. Morin*<sup>77</sup> où le juge Léo Daigle, dans le cadre d'un recours institué sous le régime de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, avait défini le caractère vénal de l'article 306 L.É.R.M. comme étant « *le fait d'être cédé pour de l'argent au mépris des valeurs morales. Le mot est apparenté [à la] bassesse et [à la] corruption. Le qualificatif de "Vénal" réfère à quelqu'un qui se laisse acheter au mépris de la morale et s'étend à celui qui achète dans le même contexte.* »<sup>78</sup> Ainsi donc, une autre inconduite s'apparenterait à la malversation ou à l'abus de confiance<sup>79</sup>.

L'arrêt *Fortin c. Gadoury*<sup>80</sup> a défini l'inconduite comme « *tout geste posé par un membre d'un conseil municipal qui se détache de la norme à laquelle on doit*

---

<sup>74</sup> *Id.*, 130.

<sup>75</sup> *Id.*

<sup>76</sup> *Id.*

<sup>77</sup> J.E. 94-810 (C.S.), conf. par J.E. 98-1949 (C.A.).

<sup>78</sup> *Id.*, p. 12 du jugement intégral de première instance.

<sup>79</sup> *Senez c. Labrosse*, C.S. Montréal, n° 500-05-016371-930, 4 mars 1994, j. Guthrie ; voir aussi *Girard c. Moisan*, C.S. Québec, n° 200-05-004221-961, 23 septembre 1996, j. Larouche.

<sup>80</sup> *Fortin c. Gadoury*, préc., note 72.

*s'attendre d'une personne exerçant une fonction publique.* »<sup>81</sup> Dans cette affaire, la Cour d'appel renverse le jugement de la Cour supérieure et déclare madame Gadoury inhabile à occuper sa charge d'élue pour un an et ce, pour avoir voté en faveur d'un changement de zonage qui avantageait le commerce de sa fille. La Cour est d'avis que la conduite de madame Gadoury relève davantage d'une erreur grave de jugement que de la mauvaise foi<sup>82</sup>. Cet arrêt suggérait donc qu'il n'était pas nécessaire de prouver la corruption pour conclure nécessairement à une « autre inconduite » au sens de l'article 306 L.É.R.M.

Dans *Carignan c. Deschamps*<sup>83</sup>, la juge Claudine Roy a appliqué le critère de l'arrêt *Fortin c. Gadoury* et a décidé que l'« *autre inconduite à laquelle le législateur réfère doit s'apparenter à la malversation ou à l'abus de confiance (application de la règle ejusdem generis), sans nécessairement référer au caractère de vénalité et de corruption appliqué dans la jurisprudence rendue en vertu de la Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales.* »<sup>84</sup>

Cette approche n'a pas fait l'unanimité. Dans *Beaupré (Ville de) c. Gosselin*<sup>85</sup>, le juge Robert Legris a refusé le recours au test de l'arrêt *Fortin c. Gadoury*, estimant que

*[c]ette dernière définition n'en est pas une, elle fait référence à des concepts étrangers à la loi, vagues et subjectifs, alors que nous sommes ici en matière de droit public, de limitations au droit d'être*

---

<sup>81</sup> *Id.*, p. 30.

<sup>82</sup> *Id.*, p. 31.

<sup>83</sup> J.E. 2004-1603 (C.S.).

<sup>84</sup> *Id.*, p. 21.

<sup>85</sup> J.E. 96-12, AZ-96021005 (C.S.).



*candidat à une élection et en présence de dispositions exceptionnelles qui doivent recevoir une interprétation restrictive.*

*Par ailleurs, le rôle des tribunaux n'est pas de décider, par l'ambiguïté de leur jurisprudence, qui aura le droit d'être candidat et qui ne l'aura pas. L'élu doit être en mesure de savoir avec certitude s'il a l'obligation de voter ou de s'abstenir.*<sup>86</sup>

Pour le juge Legris, l'inconduite visée par l'art. 306 L.É.R.M. se rapprocherait de la commission d'un acte criminel et ce, par l'application de la maxime *ejusdem generis* pour comparer l'interprétation de ce mot avec ses voisins, ceux de « malversation » et d'« abus de confiance »<sup>87</sup>. La jurisprudence majoritaire va dans le même sens mais sans aller jusqu'à prétendre que l'inconduite soit assimilable à un acte criminel, comme le laisse sous-entendre le juge Legris<sup>88</sup>.

L'arrêt *Bourbonnais c. Parenteau* de la Cour d'appel<sup>89</sup> est venu apporter un regard nouveau sur l'idée que l'on se faisait du concept d'inconduite contenu à l'article 306 L.É.R.M. Ce pourvoi statue notamment sur la question de savoir si l'achat de billets pour des tournois de golf par les élus à même le budget de la municipalité constitue une inconduite au sens de l'article 306 L.É.R.M. À cette question s'ajoutait celle de la légalité d'acheter des billets de participation pour les conjoints des élus à même les fonds de la Ville.

Dans cet arrêt, le juge Chamberland résume ainsi le but visé par l'article 306 L.É.r.m. :

---

<sup>86</sup> *Id.*, p. 3.

<sup>87</sup> *Id.*

<sup>88</sup> *Rochefort c. Dallaire*, J.E. 99-334, AZ-99021091 (C.S.) ; *Carignan c. Deschamps*, J.E. 2004-1603, AZ-50236026 (C.S.).

<sup>89</sup> [2008] R.J.Q. 104 (C.A.).

*Selon moi, l'article 306 L.É.R.M. a été conçu pour réprimer la corruption municipale et non pas la mauvaise administration ou l'irrégularité administrative. Au-delà du manquement à la norme, il faut donc une preuve que l'élu s'est avantage ou a cherché à le faire en adoptant la conduite qu'on lui reproche. L'article 306 L.É.R.M. précise, en effet, que l'élu doit avoir « [profité] de son poste » pour commettre l'inconduite. Il ne s'agit donc pas d'une simple inconduite dans l'exercice des fonctions rattachées au poste occupé, il s'agit d'une inconduite que l'élu commet en profitant de sa situation.<sup>90</sup>*

Par ailleurs, le juge Chamberland propose une approche sensiblement différente de celle adoptée traditionnellement par les tribunaux quant aux éléments à la base d'une inconduite au sens de cet article. Après avoir fait état d'une certaine controverse jurisprudentielle quant à savoir si une preuve d'avantage ou de bénéfice personnel est nécessaire ou non pour conclure à une inconduite au sens de la loi, le juge déclare vouloir mettre fin à cette controverse et trancher sur la nécessité d'exiger, en plus d'une preuve relative à « *tout geste posé par un membre d'un conseil municipal qui se détache de la norme à laquelle on doit s'attendre d'une personne exerçant une fonction publique* », une preuve à l'effet que ce geste soit « *posé en vue de lui procurer, directement ou indirectement, un avantage matériel ou moral.* »<sup>91</sup>

Avec respect pour l'opinion contraire, nous estimons que la position adoptée par la Cour d'appel n'est pas sans semer une certaine ambiguïté dans l'interprétation à donner au concept d'« *avantage moral* ». D'un côté, on semble réintroduire la connotation pénale à l'expression « *autre inconduite* » de l'article 306 L.É.R.M; s'il

---

<sup>90</sup> *Id.*, n° 28 du jugement intégral. Pour des détails concernant cette nouvelle approche, voir au chapitre préliminaire.

<sup>91</sup> *Parenteau c. Bourbonnais*, préc., note 89, n° 29.

était justifié à l'époque de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales* d'interpréter ainsi l'inconduite, il n'en est plus de même depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* où les tribunaux ont interprété cette législation comme étant de nature civile. Sur ce point, le test déployé par la Cour se rapproche davantage vers du droit criminel que du droit civil.

D'autre part, l'avantage moral pourrait être interprété « civilement » comme traduisant un acte de népotisme incompatible avec ce que l'on s'attend de la conduite d'un élu municipal. Cet « *avantage moral* » pourrait-il suggérer plutôt un avantage non pécuniaire? Nous sommes enclin à le croire. En s'inspirant des faits de l'arrêt *Fortin c. Gadoury*<sup>92</sup>, le fait de voter en faveur d'un règlement amendant le zonage afin de régulariser notamment la situation de l'usage de salon de coiffure appartenant à la fille d'une élue municipale pourrait être possiblement considéré, à notre avis, d'un avantage moral pouvant mener à l'incapacité de la conseillère selon l'article 306 L.É.R.M. Les liens familiaux ou personnels pourraient alors constituer les faits pertinents à analyser au regard de ce nouveau concept amené par la Cour. Cette tendance apporte cependant plusieurs difficultés dont celle de savoir jusqu'à quel point un lien personnel de nature non pécuniaire ou non patrimonial peut amener un tribunal à conclure à une inconduite commise par un élu municipal.

Quoiqu'il en soit, nous sommes néanmoins d'avis que des nuances additionnelles auraient été souhaitables pour mieux comprendre les propos du juge

---

<sup>92</sup> J.E. 95-705 (C.A.).

Chamberland et ainsi mieux comprendre la portée de la « nouveauté » introduite par ce jugement.

Le motif d'inhabilité prévu à l'article 306 L.É.R.M. est la plupart du temps allégué de façon concurrente avec ceux relatifs aux contrats (art. 304 L.É.R.M. ; *supra*), à l'obligation de divulguer son intérêt (art. 303 et 361 L.É.R.M.) ou à la fausseté ou l'inexactitude de la déclaration des intérêts pécuniaires (art. 303 et 357 L.É.R.M.).

Dans la décision *Proulx c. Duchesneau*<sup>93</sup>, les demandeurs demandaient à la Cour de déclarer inhabile le maire de la Ville de Granby aux motifs d'avoir, lors de diverses séances du conseil, omis de divulguer son intérêt pécuniaire particulier et d'avoir participé activement aux délibérations relatives à un projet d'annexion d'une partie du territoire d'une autre municipalité ainsi qu'à certains travaux d'infrastructures qui auraient procuré un avantage à son frère. Au surplus, les demandeurs alléguaient que la conduite du maire à ces occasions constituait un manquement à l'article 306 L.É.R.M. Le juge Raynald Fréchette a rejeté l'action au motif notamment que le défendeur ne pouvait être déclaré inhabile parce qu'il ne pouvait pas savoir en toute connaissance de cause qu'il avait un intérêt particulier dans une question discutée par le Conseil ; le défendeur avait plutôt une croyance erronée des faits qui empêcha le Tribunal de caractériser les faits de l'affaire comme une inconduite répréhensible selon l'article 306 L.É.R.M.<sup>94</sup> Dans *Quessy c. Plante*<sup>95</sup>,

---

<sup>93</sup> J.E. 999-1213 (C.S.).

<sup>94</sup> *Id.*, p. 43 du jugement.

le juge Jacques Babin en est venu à une conclusion similaire en décidant qu'au moment du vote sur une résolution concernant l'embauche de leurs enfants comme employés d'été, les défendeurs n'ont commis aucune inconduite puisqu'ils n'ont posé aucune démarche particulière visant à favoriser l'embauche de leurs enfants, sauf le fait de voter sur la résolution<sup>96</sup>.

Dans *Biron c. Mayer*<sup>97</sup>, il a été décidé que le fait de réclamer erronément et de bonne foi la compensation pour perte de revenus prévue à l'article 30.0.4 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux*<sup>98</sup> ne constituait pas un cas d'inconduite au sens de l'article 306 L.É.R.M. En l'espèce, les gestes de l'élu s'étaient fondés sur une recommandation erronée du greffier de la Ville, ce dernier étant avocat. Le juge Crépeault a conclu que l'élu n'a pas sciemment commis de malversation, d'abus de confiance ou d'autre inconduite<sup>99</sup>. L'action a d'ailleurs été rejetée sur ce seul motif.

En résumé, il faut admettre qu'il est plutôt rare d'observer des cas de jurisprudence dont le recours repose exclusivement sur une preuve selon l'article 306 L.É.R.M. Les faits en cause sont souvent discutés soit sous l'angle de l'intérêt particulier que l'élu devait dénoncer en vertu des articles 303 et 361 L.É.R.M., soit sous l'angle de l'intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité.

---

<sup>95</sup> J.E. 98-2008, AZ-98021961 (C.S.).

<sup>96</sup> *Id.*, p. 23-24.

<sup>97</sup> 97BE-743 (C.S.)

<sup>98</sup> Précité, note 43.

<sup>99</sup> *Biron c. Mayer*, préc., note 97, 5; Voir, au même effet et sur des faits similaires, *Palardy c. Beauregard* C.S. Richelieu, no 765-05-000241-882, 21 mars 1990, j. Raynald Fréchette.

En dépit du fait que le motif d'incapacité prévu à l'article 306 L.É.R.M. est très souvent utilisé de façon concurrente avec les autres motifs d'incapacité, employé seul ce dernier trouve son utilité dans l'évaluation des attentes de la société face à un élu municipal, surtout dans ses relations avec ses commettants et le grand public : l'on n'a qu'à penser à la légalité des cadeaux et autres gratifications remis aux élus pour s'en rendre compte<sup>100</sup>.

En effet, autant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités que le Code criminel condamnent formellement les cadeaux et avantages qui sont donnés à l'élu en vue de l'influencer dans une prise de décision tandis qu'il semble permis que des cadeaux soit versés à des élus pour autant que ces derniers puissent constituer une gratification, une marque de politesse ou un bien de peu de valeur significative<sup>101</sup>.

L'article 306 L.É.R.M. impose donc un exercice purement qualitatif des faits d'une cause et impose au tribunal le fardeau de prendre toutes les précautions nécessaires pour ne pas passer outre à la volonté valablement exprimée par la population lors d'un scrutin municipal. Comme le rappelait le juge Jacques Vaillancourt dans *Gold c. Taschereau* :

*Nous sommes ici en matière de disqualification de conseiller, dans un contexte politique. La Loi est rigoureuse et les textes des articles*

---

<sup>100</sup> Art. 306 L.É.R.M. ; art. 122 et 123 C.cr. Pour un exposé exhaustif sur cette question, voir J. HÉTU et Y. DUPLESSIS, préc., note 2, §4.99 et suiv.

<sup>101</sup> *Id.* Voir *Taesdalet-Lachapelle c. Pellerin*, J.E. 98-2383 (C.S.), conf. par C.A. Québec, no 200-09-002322-987, 5 février 1999, j. LeBel, Dussault et Letarte (*ad hoc*) où il fut décidé que le fait d'accepter une guitare de la part d'une entreprise de fabrication d'instruments de musique ne constituait pas une inconduite répréhensible vu « *que ce cadeau ne semble pas significatif autrement que pour rendre hommage au maire.* » (p. 18).

*cités plus haut, précis. Il ne faut pas, toutefois, oublier que les élus municipaux sont les représentants des citoyens de la municipalité où ils siègent et qu'avant de les disqualifier, il faudra d'abord trouver dans la preuve des faits et des circonstances susceptibles pour cette Cour d'en venir à une si grave décision.*<sup>102</sup>

Il serait peut-être aussi souhaitable que le législateur songe à modifier l'article 306 L.É.R.M. afin de mieux encadrer la situation d'apparence de conflit d'intérêts, particulièrement dans le cas où des avantages ou des cadeaux de courtoisie sont offerts par des organismes ou des entrepreneurs proches de la municipalité et de ses élus. Notre position repose essentiellement sur le fait que, comme l'a rappelé la Cour suprême dans *Association des résidents du Vieux-Saint-Boniface c. Winnipeg (Ville de)*<sup>103</sup>, un certain niveau de préjugé est inhérent au rôle de conseiller et qu'il n'est pas exigé des conseillers municipaux qu'ils aient dans les dossiers qui leur sont soumis un intérêt personnel au-delà de l'intérêt qu'ils partagent avec d'autres citoyens dans la municipalité.

Cet arrêt illustre bien le caractère hybride de la charge publique d'un élu municipal : autant il est investi de valeurs démocratiques qui lui imposent un devoir absolu de s'engager personnellement et avec intégrité au moyen de l'action municipale, autant il est appelé à partager un intérêt personnel avec les citoyens qu'il représente concernant des dossiers locaux.

---

<sup>102</sup> *Gold c. Tashereau*, préc. note 14, 20.

<sup>103</sup> [1990] 3 R.C.S. 1170.

## D. Les accusations selon le *Code criminel*

Le *Code criminel* contient deux dispositions qui visent particulièrement les cas d'abus de confiance commis par les élus ou fonctionnaires municipaux : l'accusation de fraude ou d'abus de confiance par un fonctionnaire (art. 122 C.cr.) et l'accusation relative à l'avantage donné à l'élu en vue de l'inciter à faire ou ne pas faire quelque chose relevant de l'exercice de sa charge. Nous verrons tour à tour ces deux accusations.

### 1. La fraude et l'abus de confiance selon le *Code criminel*

L'article 122 C.Cr. est ainsi rédigé :

*122. Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans tout fonctionnaire qui, relativement aux fonctions de sa charge, commet une fraude ou un abus de confiance, que la fraude ou l'abus de confiance constitue ou non une infraction s'il est commis à l'égard d'un particulier.*

Cet article trouve sa source dans la common law anglaise<sup>104</sup>. La décision suivante qui remonte au XVIII<sup>e</sup> siècle rapporte ce fondement essentiel de la société :

[Traduction] La Cour. *Tout homme nommé fonctionnaire en vertu d'une loi du Parlement qui fait preuve d'inconduite dans l'exercice de ses fonctions peut être poursuivi en justice selon la common law, et tout fonctionnaire public peut être poursuivi pour inconduite dans l'exécution de ses fonctions.*<sup>105</sup>

*Plus tard, en 1783, Lord Mansfield écrivait :*

*[...] that a man accepting an office of trust concerning the public, especially if attended with profit, is answerable criminally to the King for misbehaviour in his office; [...] where there is a breach of*

<sup>104</sup> *Leblanc c. R.*, [1979] C.A. 417, AZ-79011150, conf. par [1982] 1 R.C.S. 344. .

<sup>105</sup> *Anonymous*, (1704) 6 Mod. 96, 87 E.R. 853 (K.B.), citée dans *R. c. Boulanger*, [2006] 2 R.C.S. 49, au par. 11 du pourvoi.



*trust, fraud or imposition, in a matter concerning the public though as between individuals it would only be actionable, yet as between the King and the subject it is indictable. That such should be the rule is essential to the existence of the country.*<sup>106</sup>

L'article 122 C.cr. reprend le libellé prévu au premier *Code criminel* de 1892<sup>107</sup>. Toutefois, depuis la refonte de 1985, la durée de l'emprisonnement est laissée à la discrétion du tribunal, pour autant que la durée de la condamnation ne puisse excéder cinq ans.

Dans *R. c. Perreault*<sup>108</sup>, en appel, le juge Baudouin résume ainsi le but poursuivi par le législateur en adoptant notamment l'article 122 C.cr. :

*Le droit criminel a pour mission de sanctionner les atteintes graves, dérogeant à des valeurs sociales fondamentales. Il est certain que de tirer un profit personnel de l'exercice d'une charge publique en est une. Par contre, le droit criminel n'a pas à sanctionner le simple écart de conduite, l'acte d'indiscipline administrative ou la faute administrative, même délibérée.*

[...]

*À mon avis, ce que 122 du Code criminel vise c'est précisément la conduite vénale, la malversation, le conflit d'intérêts, la corruption, le trafic d'influence, la concession, le bénéfice indu qui exigent tous à la base la poursuite d'un intérêt personnel ou, selon l'expression de la jurisprudence de common law the furtherance of personal ends, donc l'utilisation d'une situation de pouvoir dans la fonction publique pour promouvoir des buts privés ou obtenir directement ou indirectement un bénéfice quelconque.*<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> *R. c. Bembridge*, (1783) 99 E.R. 679, 681 cité dans *R. c. Boulanger*, [2006] 2 R.C.S. 49, au par. 11 du pourvoi.

<sup>107</sup> S.C. 1892, c. 29, art. 135.

<sup>108</sup> [1992] R.J.Q. 1829.

<sup>109</sup> *Id.*, 1840.

Dans *Leblanc c. R.*<sup>110</sup>, le juge Lamer, alors à la Cour d'appel, mentionnait que l'article 122 C.cr. constituait un crime d'intention générale plutôt que spécifique<sup>111</sup>. En effet, considérant que cette disposition découle des principes de « misbehaviour » et « misfeasance in public office », il n'est pas nécessaire de caractériser l'acte posé comme étant de la malhonnêteté, de corruption ou même d'un acte illégal :

*A mon avis, le fait qu'un fonctionnaire accepte des sommes d'argent autres que ses émoluments officiels, pour offrir à celui qui les lui donne un meilleur service que celui dont bénéficieront tous autres qui, à juste titre, se croient justifiés de ne payer que leurs impôts et leurs taxes constitue de l'inconduite dans l'exécution de ses fonctions au sens que l'entendait le Common Law et, partant, est "un abus de confiance" au sens de l'article 111 du Code criminel*<sup>112</sup>.

Dans *Prud'homme c. R.*<sup>113</sup>, le juge Yves Mayrand a reconnu que le fait que l'article 122 soit une infraction générale n'empêche pas le poursuivant de son obligation de présenter une preuve hors de tout doute raisonnable. De plus écrit-il,

*En acceptant une charge de maire, le requérant se doit de connaître l'existence de l'article 122 du Code criminel. Nul n'est censé ignorer la loi. Il accepte donc de guider sa conduite en conséquence et d'éviter tout geste d'abus de confiance dans l'exercice de ses fonctions.*

*Il n'est pas nécessaire que la loi lui dise exactement ce qu'il peut ou ne peut pas faire. C'est une impossibilité législative. Il suffit que le texte de loi décrive une situation générale, sans viser chaque cas individuel. Le tribunal s'occupera d'appliquer la loi à chaque cas individuel.*

*Il me semble évident qu'un abus de confiance commis par un maire, est préjudiciable à l'Etat et va à l'encontre de l'intérêt public que le législateur veut protéger.*<sup>114</sup>

---

<sup>110</sup> *Leblanc c. R.*, préc. note 104.

<sup>111</sup> Voir aussi *Gagné c. R.*, J.E. 2000-1337 (C.A.).

<sup>112</sup> *Leblanc c. R.*, [1979] C.A. 417, 420.

<sup>113</sup> J.E. 94-1667 (C.S.).

## 2. Les éléments constitutifs de l'infraction

Dans l'arrêt *R. c. Boulanger*<sup>115</sup>, la Cour suprême est d'avis que le libellé de l'article 122 C.cr. ne permet pas d'établir clairement et exactement les éléments constitutifs de l'infraction<sup>116</sup>. Par ailleurs, la Cour se dit en faveur d'une interprétation large afin de lui donner un effet utile compte tenu du but poursuivi par la législateur :

*Le public a le droit de s'attendre à ce que les fonctionnaires investis de ces pouvoirs et responsabilités s'acquittent de leurs fonctions pour le bien public. Les fonctionnaires doivent répondre de leurs actions devant le public d'une façon qui ne s'impose peut-être pas aux acteurs privés. Toutefois, cela n'a jamais voulu dire qu'ils étaient tenus à la perfection sous peine d'être déclarés coupables d'actes criminels; les « simples erreurs » et les « erreurs de jugement » ont toujours été exclues de l'infraction. Il faut davantage pour établir l'infraction d'abus de confiance par un fonctionnaire. La conduite en cause doit s'accompagner de la mens rea requise et elle doit aussi être suffisamment grave pour passer du domaine de la faute administrative à celui du comportement criminel.*<sup>117</sup>

La Cour suprême reprend donc le principe dégagé par la common law anglaise et reprise en 2002 dans un arrêt britannique cité par la Cour suprême dans *Boulanger* :

*[P]our constituer une infraction criminelle, l'écart de conduite par rapport aux normes applicables doit être sérieux et non pas simplement négligent; il doit discréditer la charge ou l'emploi publics. Il s'agit d'une condition rigoureuse qui exige une conduite si éloignée des normes acceptables qu'elle équivaut à un abus de la*

---

<sup>114</sup> *Id.*, 10 et 13.

<sup>115</sup> Préc. note 105.

<sup>116</sup> *Id.*, par. 8.

<sup>117</sup> *Id.*, par. 52.

*confiance du public envers le titulaire de la charge ou de l'emploi publics. Une erreur, même grave, ne suffit pas.*<sup>118</sup>

Ainsi donc, selon la Cour suprême dans l'arrêt *Boulanger*, l'*actus reus* de cette infraction est à l'effet « que la conduite d'un fonctionnaire s'écarte de façon « marquée » des normes auxquelles une personne placée dans un poste de confiance comme le sien est censée se conformer. »<sup>119</sup> Quant à la *mens rea*, la Cour est d'avis qu'elle

*réside dans l'intention d'user de sa charge ou de son emploi publics à d'autres fins que l'intérêt public. En pratique, elle a toujours été associée au fait d'en user dans un objectif de malhonnêteté, de partialité, de corruption ou d'abus, lesquels représentent le motif non public visé par l'infraction.*<sup>120</sup>

Au terme de son analyse, la Cour en arrive finalement aux éléments constitutifs de l'infraction:

*l'accusé est un fonctionnaire;*

*l'accusé agissait dans l'exercice de ses fonctions;*

*l'accusé a manqué aux normes de responsabilité et de conduite que lui impose la nature de sa charge ou de son emploi;*

*la conduite de l'accusé représente un écart grave et marqué par rapport aux normes que serait censé observer quiconque occuperait le poste de confiance de l'accusé ;*

*l'accusé a agi dans l'intention d'user de sa charge ou de son emploi publics à des fins autres que l'intérêt public, par exemple dans un objectif de malhonnêteté, de partialité, de corruption ou d'abus.*<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> *Shum Kwok Sher c. HKSAR*, [2002] 5 HKCFAR 381, cité dans *R. c. Boulanger*, préc., note 113, par. 28.

<sup>119</sup> *Id.*, par. 54.

<sup>120</sup> *Id.*, par. 56.

<sup>121</sup> *Id.*, par. 58.

Un membre d'un conseil municipal est considéré comme un fonctionnaire au sens de l'article 118 C.cr. En effet, la définition de fonctionnaire inclut à la fois la personne élue ou nommée qui occupe une charge ou en emploi. Il est d'ailleurs établi depuis longtemps qu'un élu municipal est assimilé un fonctionnaire municipal au sens du *Code criminel*<sup>122</sup>. Nous sommes d'avis que la Cour suprême confirme la position de la jurisprudence antérieure à l'effet qu'il n'est pas nécessaire de prouver hors de tout doute raisonnable le fait que l'accusé ait agi malhonnêtement ou de façon corrompue et qu'il suffit de prouver, au regard des agissements de l'accusé s'écarter de la norme de conduite à laquelle on s'attend d'une personne détenant une charge publique<sup>123</sup>.

Dans la décision *R. c. Prud'homme*<sup>124</sup>, le juge Paul Chevalier avait à décider si l'accusé, le maire de Saint-Jérôme de l'époque, était coupable des trois chefs d'accusation suivants, savoir (1) d'avoir favorisé l'engagement de son fils à titre de chef comptable de la municipalité ; (2) d'avoir favorisé l'engagement d'un conseiller comme directeur général adjoint de la municipalité ; et (3) d'avoir fait émettre un chèque de 500\$ à sa nièce pour un stage à la municipalité alors qu'habituellement ces stages sont non rémunérés. Le juge Chevalier, après avoir déclaré que l'accusé était considéré comme un fonctionnaire au sens de la Loi, a comparé la preuve devant lui au regard notamment du rôle et des tâches dévolues au maire selon l'article 52 L.C.V. Cet article énonce que

---

<sup>122</sup> *R. c. Sheets*, [1971] R.C.S. 614; *R. c. McKita*, (1982) 66 C.C.C. (2d) 164 (B.C.C.A.).

<sup>123</sup> *R. c. Chrétien*, [1988] R.L. 267 (C.A.) ; *Gagné c. R.*, J.E. 2000-1337, AZ-50077411 (C.A.) ; *Carré c. R.*, J.E. 95-1515 (C.A.).

<sup>124</sup> J.E. 95-1786, AZ-94021634 (C.Q.).

*Le maire exerce le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur tous les départements et les fonctionnaires ou employés de la municipalité, et voit spécialement à ce que les revenus de la municipalité soient perçus et dépensés suivant la loi, et à ce que les dispositions de la loi, les règlements et les ordonnances du conseil soient fidèlement et impartialement mis à exécution. Il soumet au conseil tout projet qu'il croit nécessaire ou utile, et lui communique toutes informations et suggestions relatives à l'amélioration des finances, de la police, de la santé, de la sûreté, de la propreté, au bien-être et au progrès de la municipalité.*

*Dans l'exercice de ses fonctions comme chef exécutif de l'administration municipale, le maire a droit, en tout temps, de suspendre un fonctionnaire ou employé de la municipalité, mais il doit faire rapport au conseil, à la séance qui suit cette suspension, et exposer ses motifs par écrit; le fonctionnaire ou employé suspendu ne doit recevoir aucun traitement pour la période pendant laquelle il est suspendu, à moins que le conseil n'en décide autrement sur cette suspension et celle-ci n'est valide que jusqu'à cette séance.*

Dans le cas sous étude, le juge Chevalier a déclaré l'accusé coupable au motif que sa charge lui imposait d'observer les prescriptions de l'article 52 L.C.V. et qu'il a manqué à son devoir d'appliquer fidèlement et impartialement la loi, les règlements et les ordonnances du Conseil<sup>125</sup>.

Dans *Gagné c. R.*<sup>126</sup>, le maire de Boisbriand a été accusé d'avoir intervenu personnellement auprès de fonctionnaires de la Ville, pour favoriser l'émission des permis de construction et l'autorisation d'installer les services d'égouts et d'aqueduc sur un lot appartenant à son fils et à un de ses amis. La Cour d'appel confirme le verdict de culpabilité en se basant notamment sur l'article 52 L.C.V. et sur la justesse de l'appréciation de la preuve par le juge de première instance :

---

<sup>125</sup> *Id.*, p. 19.

<sup>126</sup> Préc., note 111.

*Selon sa défense, dont son propre témoignage fait partie, l'appelant a toujours eu le souci d'une conduite impartiale, se retirant des réunions lorsqu'il était question du projet au conseil municipal et se limitant à jouer le rôle de meneur de jeu lors d'autres réunions, notamment celles avec les fonctionnaires. Plusieurs témoins ont rapporté que l'appelant a souvent demandé de simplement prendre une décision dans un sens ou dans l'autre, sans pour autant favoriser le sort du dossier au détriment de la réglementation applicable. Il est certain que les thèses opposées quant aux services, leur raccordement ou prolongement, n'ont pu qu'entraîner des délais. D'autre part, plusieurs en ont témoigné, l'appelant était vu comme un maire dynamique qui s'occupait bien des dossiers de la Ville, dans un souci d'efficacité.*

*Toutefois le juge de la Cour du Québec n'a pas retenu que la preuve présentée par l'appelant correspondait à la réalité. Si, officiellement l'appelant a pu s'abstenir d'intervenir lorsqu'il était question de ce projet, il n'a pas manqué, malgré tout à l'occasion, d'exercer des pressions exprimées directement et clairement et d'une manière bien perceptible.<sup>127</sup>*

Cet arrêt n'est pas sans rappeler le fait que ce n'est pas en raison qu'un élu se retire de la table des délibérations conformément à la Loi qu'il peut être blanchi de tout soupçon d'abus de confiance au plan criminel.

Dans *R. c. Bouchard*<sup>128</sup>, un maire a été trouvé coupable d'abus de confiance pour avoir accepté d'un entrepreneur une enveloppe contenant la somme de 15 000\$ en échange de la promesse du maire à faire progresser rapidement le dossier à l'hôtel de Ville. Le juge a condamné le maire en question en rejetant notamment la défense selon laquelle l'accusé avait agi dans l'intérêt de la municipalité en faisant progresser le dossier avec célérité. Le juge est d'avis que l'acceptation de cette enveloppe constitue une preuve suffisante pour déclarer l'accusé coupable d'abus de confiance.

---

<sup>127</sup> *Id.*, p. 3 et 4.

<sup>128</sup> J.E., 92-451 (C.Q.).

Cette décision reprend le principe énoncé par la jurisprudence que l'abus de confiance existe du seul fait de la preuve de la preuve d'un bénéfice pour l' élu<sup>129</sup>.

### **3. Les actes de corruption municipale et l'influence d'un fonctionnaire municipal par un moyen illégitime**

L'article 133 C.cr est rédigé de la façon suivante :

*123. (1) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans quiconque soit donne, offre ou convient de donner ou d'offrir, directement ou indirectement, à un fonctionnaire municipal ou à toute autre personne au profit d'un fonctionnaire municipal, soit, pendant qu'il est un fonctionnaire municipal, exige, accepte ou offre, ou convient d'accepter, directement ou indirectement, d'une personne, pour lui-même ou pour une autre personne, **un prêt, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en contrepartie** du fait, pour le fonctionnaire, selon le cas :*

- a) de s'abstenir de voter à une réunion du conseil municipal ou d'un de ses comités;*
- b) de voter pour ou contre une mesure, une motion ou une résolution;*
- c) d'aider à obtenir l'adoption d'une mesure, motion ou résolution, ou à l'empêcher;*
- d) d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte officiel.*

*Influencer un fonctionnaire municipal*

*(2) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans quiconque **influence ou tente d'influencer un fonctionnaire municipal pour qu'il fasse une chose mentionnée** aux alinéas (1)a) à d) :*

- a) soit par la dissimulation de la vérité, dans le cas d'une personne obligée de révéler la vérité;*

---

<sup>129</sup> Perreault c. R., [1992] R.J.Q. 1829 (C.A.)



*b) soit par des menaces ou la tromperie;*

*c) soit par quelque moyen illégal.*

*Définition de « fonctionnaire municipal »*

*(3) Au présent article, « fonctionnaire municipal » désigne un membre d'un conseil municipal ou une personne qui détient une charge relevant d'un gouvernement municipal. (nos soulignés)*

Comme son libellé l'indique, l'article 123 C.cr. comprend deux infractions distinctes : le crime relatif à la corruption et l'autre concernant l'influence indue exercée à l'égard d'un fonctionnaire municipal. Nos commentaires ne porteront que sur la première partie de cet article.

L'article 123(1) C.cr., dont l'origine remonte à 1892, vise autant les cas de corruption à l'égard d'un fonctionnaire municipal que ceux relatifs à l'acceptation par ceux-ci d'avantages et de bénéfices. Précisons au passage qu'un élu municipal est assimilé à un fonctionnaire municipal au sens de cette loi<sup>130</sup>.

L'article 123(1) C.cr. vise à réprimer toute situation où l'élu (ou l'employé) municipal a à choisir entre ses propres intérêts et celui de la municipalité dans un contexte où, il reçoit un avantage, un bénéfice ou un cadeau de la part de quelqu'un qui l'incite à poser un geste en sa faveur<sup>131</sup>. D'ailleurs, il a été décidé que la notion de « bénéfice de quelque nature » doit recevoir une interprétation large et s'adapter à aux circonstances de l'affaire<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> Art. 123(3) C.cr.; R. c. *Sheets*, préc. note 122.

<sup>131</sup> J. HÉTU et Y. DUPLESSIS, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, préc. note 2, §4.99 et suiv.

<sup>132</sup> R. c. *Trudeau*, J.E. 88-1377 (C.A.).

Dans *R. c. Crépeault*<sup>133</sup>, un ancien maire de Ville d'Anjou a été trouvé coupable et condamné à une amende et une peine d'emprisonnement de 18 mois pour abus de confiance et corruption en vertu de l'ancêtre de l'article 123(1) C.cr. En effet, suite au rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de la Ville,<sup>134</sup> Crépeault, un agent immobilier de métier, avait été accusé de conspiration pour commettre un acte de corruption municipale relativement au partage d'une somme de 27 460\$ versée en guise de pot-de-vin reçue notamment afin de « faciliter » la demande de changement de zonage provenant d'une compagnie pétrolière. En rendant sa sentence, le juge Papineau a écrit :

*Dans les cas de crimes de cette nature, la sentence doit être exemplaire afin de rappeler à ceux qui seraient tentés de les commettre, qu'ils s'exposent à une peine sévère.*

*Les crimes de cette nature cause préjudice non pas à une seule victime mais à tous les membres d'une communauté.*

*La société doit donc être protégée contre les auteurs de telles offenses criminelles.*<sup>135</sup>

Le rapport de la Commission municipale à l'égard de l'administration de Ville d'Anjou était d'ailleurs fort peu flatteur à l'égard notamment du maire Crépeault :

*Il nous apparaît évident que le développement de Ville d'Anjou est lié d'une manière très étroite au désir du maire Ernest Crépeault de faire progresser financièrement ses propres compagnies. Toutes ses actions tendent à lui conserver ses fonctions de maire et de*

---

<sup>133</sup> *R. c. Crépeault*, jugement rendu le 26 novembre 1976, ayant reconnu coupable l'ancien maire de Ville d'Anjou d'abus de confiance et de corruption municipale, et publié dans *Le Devoir*, samedi 4 décembre 1976, p. 5.

<sup>134</sup> COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, *Rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de Ville d'Anjou*, Québec, Éditeur officiel du Québec, Service de la reprographie, 1975, p., 155 p.

<sup>135</sup> *Id.*

*commissaire industriel de Ville d'Anjou car, en ce faisant, ses propres compagnies et indirectement lui-même font des affaires d'or.*<sup>136</sup>

Dans *R. c. Dussault*<sup>137</sup>, deux élus municipaux ont plaidé coupable à une accusation d'avoir exigé ou offert ou convenu d'accepter de deux promoteurs une récompense, un avantage ou un bénéfice, contrairement à l'article 123 du *Code criminel*. Dans cette affaire, le tribunal a condamné ces promoteurs de la même offense. Les faits qui sont à la base de cette affaire très médiatisée<sup>138</sup> rapportent que deux élus municipaux de l'arrondissement de Saint-Laurent auraient mis sur pied un stratagème leur permettant d'exiger le paiement d'une certaine somme forfaitaire à être versée au parti politique en place, le tout, en retour d'un appui favorable lors d'une demande de changement de zonage<sup>139</sup>. Sur la foi d'une preuve fort documentée et alimentée notamment grâce à une écoute électronique, les deux accusés ont été trouvés coupables de corruption dans les affaires municipales. Les élus ont quant à eux écopé d'une peine de 23 mois de prison à purger dans la société ainsi qu'à des amendes totalisant 75 000\$<sup>140</sup>. Cette décision illustre le principe dégagé par l'art. 123(1) C.cr. à l'effet que corrupteur est aussi coupable que le corrompu<sup>141</sup>.

Les auteurs Jean Hétu et Yvon Duplessis mentionnent dans leur ouvrage *Droit municipal. Principes généraux et contentieux* que ce ne sont pas tous les genres de

---

<sup>136</sup> Préc. note 140, p. 144.

<sup>137</sup> J.E. 2004-2221 (C.Q.).

<sup>138</sup> Sébastien RODRIGUE, « L'ABC de la corruption », *La Presse*, 22 septembre 2004, p. A14 ; « Du revers. Les élus municipaux », *La Presse*, 22 septembre 2004, p. S15 ; Christiane Desjardins, « La prison à la maison pour les ex-conseillers Grundman et Dussault », *La Presse*, 11 janvier 2005, p. A5.

<sup>139</sup> *Id.*, par. 8 à 11.

<sup>140</sup> Christiane Desjardins, « La prison à la maison pour les ex-conseillers Grundman et Dussault », *La Presse*, 11 janvier 2005, p. A5.

<sup>141</sup> *R. c. Niding*, [1984] C.S.P. 1008; *R. c. Trudeau*, J.E. 84-329 (C.S.P.) conf. par J.E. 88-1377 (C.A.).

bénéfices ou cadeaux qui sont visés par la prohibition de l'art. 123(1) C.cr. La nature de l'avantage, la valeur de celui-ci, le caractère public ou non du don et les autres circonstances factuelles sont autant de facteurs à considérer<sup>142</sup>. Les codes d'éthique municipaux ainsi que les différentes dispositions législatives et directives administratives du secteur public sont souvent utiles pour qualifier la situation. Sur cette question, il convient de mentionner l'approche intéressante de la loi du Manitoba qui oblige chaque élu à déclarer annuellement et par écrit tous les dons et avantages d'une valeur de plus de 250\$, reçus durant son mandat<sup>143</sup>.

---

<sup>142</sup> J. HÉTU et Y. DUPLESSIS, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, préc. note 2, §4.109.

<sup>143</sup> *Loi sur les conflits d'intérêts au sein des conseils municipaux*, C.P.L.M. c. M255, art. 9(h) et 10(a).

## CHAPITRE II

### LE REGIME DE PREVENTION DES CONFLITS D'INTERETS

*Mieux vaut prévenir que guérir.*  
Proverbe français

La législation municipale québécoise prévoit un régime qui vise à prévenir toute situation de conflit d'intérêts par un élu municipal. Mieux encore, ce régime juridique propose une certaine conscientisation chez tous les élus municipaux face à la charge publique qu'ils occupent.

Ce chapitre présente les principales composantes de ce régime, savoir (1) le processus de déclaration annuelle des intérêts pécuniaires ; (2) l'obligation de divulguer ses intérêts dans une question discutée par le Conseil municipal ; (3) le régime particulier des appels d'offres et (4) une réflexion sur le phénomène de la multiplication des codes d'éthique adoptés par certains conseils municipaux. Cette partie sera abordée notamment sous l'angle d'une étude récente sur la question par le Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal<sup>1</sup>.

#### **A. La déclaration annuelle des intérêts pécuniaires**

La déclaration annuelle des intérêts pécuniaires de l'élu est prévue à l'article 357 L.É.R.M. Cet article se présente ainsi :

---

<sup>1</sup> COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, *Éthique et démocratie municipale. Rapport du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal* [Ressource électronique], en ligne : <[http://www.cmq.gouv.qc.ca/images\\_data/323.pdf](http://www.cmq.gouv.qc.ca/images_data/323.pdf)> (site consulté le 2 juillet 2009)

**357.** *Tout membre du conseil d'une municipalité doit, dans les 60 jours qui suivent la proclamation de son élection, déposer devant le conseil une déclaration écrite mentionnant l'existence des intérêts pécuniaires qu'il a dans des immeubles situés sur le territoire de la municipalité et de la municipalité régionale de comté ou de la communauté métropolitaine au conseil de laquelle siège le maire de la municipalité et dans des personnes morales, des sociétés et des entreprises susceptibles d'avoir des marchés avec la municipalité ou avec tout organisme municipal dont le membre fait partie.*

*La déclaration mentionne notamment les emplois et les postes d'administrateur qu'occupe le membre du conseil ainsi que l'existence des emprunts qu'il a contractés auprès d'autres personnes ou organismes que des établissements financiers et dont le solde, en principal et en intérêts, excède 2 000 \$.*

*La déclaration ne mentionne pas la valeur des intérêts y énumérés ni le degré de participation du membre du conseil dans des personnes morales, des sociétés ou des entreprises. Elle ne mentionne pas l'existence de sommes déposées dans un établissement financier, ni la possession d'obligations émises par un gouvernement, une municipalité ou un autre organisme public.*

**358.** *Chaque année, dans les 60 jours de l'anniversaire de la proclamation de son élection, le membre du conseil dépose devant celui-ci une déclaration mise à jour.*

Ces dispositions trouvent leur source dans l'article 33.1 de l'ancienne *Loi sur les élections dans certaines municipalités*<sup>2</sup>, abrogée le 1<sup>er</sup> janvier 1988 avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*<sup>3</sup>. Adoptée initialement en 1978 dans la foulée des premières réformes des institutions municipales<sup>4</sup>, cette loi avait été modifiée en 1979 et 1980 afin d'y incorporer le régime de division du territoire municipal en districts électoraux ainsi que des dispositions relatives au financement électoral et la rémunération des élus

---

<sup>2</sup> L.R.Q., c. E-2.1.

<sup>3</sup> L.R.Q., c. E-2.2 [ci-après : « L.É.R.M. »]

<sup>4</sup> *Loi concernant les élections de 1978 dans certaines municipalités et modifiant la Loi sur les cités et villes*, L.Q. 1978, c. 63.

municipaux<sup>5</sup>. Par ailleurs, cette loi innovait en obligeant l' élu municipal à déposer annuellement une déclaration écrite de ses intérêts pécuniaires et à la mettre à jour au besoin<sup>6</sup>.

Dans son rapport sur la création de l'aéroport de Bromont, la Commission municipale s'était interrogée sur le rôle tenu par le maire Désourdy dans l'acquisition des terrains et sur son rôle possible au sein d'une compagnie intéressée par la spéculation foncière engendrée par le projet. Dans sa conclusion, la Commission a mentionné que n'eut été l'adoption récente des dispositions concernant la déclaration annuelle des intérêts pécuniaires, celle-ci n'aurait pas manqué de recommander une telle modification dans la loi<sup>7</sup>.

Nous estimons que le but poursuivi par le législateur québécois est de deux ordres. Premièrement, l'obligation de déclarer ses intérêts pécuniaires amène l' élu à mentionner les aspects matériels de son patrimoine et qui sont susceptibles d'entrer en conflit avec l'une ou l'autre des décisions prises par le Conseil municipal. Cet exercice lui permet selon nous de prendre conscience de l'influence de sa situation patrimoniale quand vient le temps de décider pour l'intérêt collectif. Par exemple, un élu qui déclare être l'actionnaire d'une compagnie qui fait affaires avec la

---

<sup>5</sup> *Loi modifiant la Loi concernant les élections de 1978 dans certaines municipalités*, L.Q. 1979, c. 40 ; *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités*, L.Q. 1980, c. 16. Sur l'historique du traitement des élus municipaux, voir Jean HÉTU et Yvon DUPLESSIS, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, Brossard, Publications CCH, 2003, feuilles mobiles, à jour au 1<sup>er</sup> janvier 2009, § 4.1 et suiv.

<sup>6</sup> *Loi sur les élections dans certaines municipalités*, préc., note 2, art. 33.1.

<sup>7</sup> COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, *Rapport de la Commission d'enquête concernant tous les aspects de l'établissement de l'aéroport de Bromont*, Québec, Éditeur officiel du Québec, Service de la reprographie, 1982, p., 76 p.

municipalité sera davantage conscient de sa position avantageuse si celui-ci a mentionné par écrit son intérêt dans sa déclaration annuelle d'intérêts pécuniaires. D'autre part, la déclaration d'intérêts pécuniaires favorise la transparence et l'intégrité en rendant publics les renseignements relatifs à la situation matérielle des élus.

La loi québécoise impose donc à l'élu municipal qu'il dépose une déclaration sur ses intérêts pécuniaires une fois élu et une fois par année par la suite (art. 357 et 358 L.É.R.M.). Par ailleurs, la loi n'impose pas à l'élu de mettre à jour sa déclaration lors de la survenance d'un changement à sa situation patrimoniale bien que l'élu conserve la liberté de le faire. Nous estimons qu'il est dommage que l'ancien article 33.3 de la *Loi sur les élections dans certaines municipalités* n'ait pas été repris dans la nouvelle<sup>8</sup> ; il s'agit là d'une lacune qui mériterait modification à la loi afin de faire de cette déclaration un outil d'application de nature évolutive plutôt que statique dans le temps.

## **1. Les intérêts visés**

Sur le concept de l'intérêt de l'élu, nous référons le lecteur à notre chapitre préliminaire. On constatera ici que le législateur adjoint l'adjectif « pécuniaire » au mot « intérêt ». Au Québec, à l'instar des lois ontarienne et néoécossaise, lorsque le législateur utilise l'expression « intérêt pécuniaire » (*pecuniary interest*), il ne

---

<sup>8</sup> La législation manitobaine prévoit aussi l'obligation d mettre à jour la déclaration en cas d'ajout ou de disposition d'un bien ou intérêt pécuniaire affectant son patrimoine (*Loi sur les conflits d'intérêts au sein des conseils municipaux*, C.P.L.M. c. M255, art. 9(1) et 9(3)).



précise pas en quoi cela consiste<sup>9</sup>. La jurisprudence a rappelé d'ailleurs que l'expression « intérêt pécuniaire » pouvait s'interpréter à partir des principes dégagés par la common law<sup>10</sup>. Dans *Lachance c. Vézina*<sup>11</sup>, le juge de la Cour supérieure écrit :

*Il est clair que le fait d'avoir un intérêt pécuniaire dans quelque chose, c'est avoir un intérêt dans un objet de commerce. Personne ne peut ignorer qu'un immeuble est un objet de commerce et que l'intérêt qu'une personne peut avoir dans un immeuble en est un qui peut ou est susceptible de se traduire en argent. C'est l'évidence même : s'il est un intérêt pécuniaire qu'une personne peut détenir dans un immeuble c'est bien une créance qui lui est due par une autre personne et qui est garantie par hypothèque sur l'immeuble dont le débiteur est le propriétaire. À notre avis, toute prétention contraire répugnerait au sens courant des mots et à la logique.<sup>12</sup>*

Dans *Rancourt c. Blais*<sup>13</sup>, le juge Jean-Louis Péloquin s'interroge sur la nécessité d'exiger la mention de la résidence familiale et de prononcer l'incapacité pour le défaut de mentionner cet immeuble dans la déclaration annuelle :

*Il semble cependant quelque peu aberrant qu'un conseiller municipal soit obligé de divulguer ses intérêts pécuniaires dans la résidence unifamiliale qu'il possède dans la municipalité, comme c'est le cas du défendeur, puisque l'on voit difficilement comment il pourrait être en conflit d'intérêts avec la corporation municipale mise en cause au sujet de cette propriété qui ne lui apporte aucun revenu et qui sert simplement à loger sa famille. Un conseiller municipal qui omettrait de divulguer un tel intérêt pécuniaire n'aurait certes pas la mens rea nécessaire pour entraîner son incapacité.<sup>14</sup>*

---

<sup>9</sup> Art. 303 et 357 L.É.R.M. ; *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, L.R.O. 1990, c. M.50, art. 1 à 4 (Ont.), 6 (Ont.) ; *Municipal Conflict of Interest Act*, R.S.N.S. 1989, c. 299, art. 2 à 4 (N.S.).

<sup>10</sup> *Gold c. Taschereau*, J.E. 89-744, AZ-89021189 (C.S.). Voir le chapitre préliminaire pour les détails concernant cette question.

<sup>11</sup> J.E. 92-440, AZ-92021140 (C.S.).

<sup>12</sup> *Id.*, p. 18.

<sup>13</sup> J.E. 94-1027, AZ-94021387 (C.S.).

<sup>14</sup> *Id.*, p. 3.

Avec égards pour l'opinion contraire, nous estimons que le tribunal semble négliger le fait qu'un immeuble qui sert de résidence familiale constitue un objet de commerce qui risque d'amener l' élu dans une situation de conflit d'intérêts si ce dernier participe au processus de décision entourant une question qui a des incidences, réelles ou potentielles, sur la valeur de l'immeuble en question.<sup>15</sup>

À cet égard, nous sommes d'avis qu'il faut comprendre la définition *d'intérêts pécuniaires* de la décision *Lachance c. Vézina*<sup>16</sup>, comme étant non seulement un objet de commerce, mais aussi un intérêt, un avantage ou un bénéfice qui « *qui peut ou est susceptible de se traduire en argent* »<sup>17</sup>.

Quelques législations provinciales canadiennes reprennent cette obligation de déclarer annuellement et par écrit ses intérêts pécuniaires<sup>18</sup>. Par exemple, une loi ontarienne en vigueur jusqu'en 2003 reprend *grosso modo* les dispositions des articles 357 et 358 L.É.R.M. mais utilise l'expression « *intérêts financiers* » plutôt que « *intérêts pécuniaires* »<sup>19</sup>. Il semble que la législation qui a remplacé cette loi ait laissé de côté cette obligation statutaire pour la remplacer plutôt par les recours facultatifs d'adopter un code de déontologie ou la création d'un commissaire à

---

<sup>15</sup> Les décisions suivantes rapportent des situations où des élus ont fait l'objet d'allégations d'incapacité au motif de leur participation sur des questions mettant en cause leur immeuble dans un contexte de modification au zonage : *Corriveau c. Olivier*, [1998] R.J.Q. 101 (C.A.); *Proulx c. Duchesneau*, J.E. 99-1213, AZ-99021562 (C.S.) ;

<sup>16</sup> Préc., note 11.

<sup>17</sup> *Id.*, p. 18.

<sup>18</sup> Voir par ex. *Financial Disclosure Act*, R.S.B.C. 1996, c. 139 (B.C.), *Loi sur les municipalités*, R.S.N.B. 1973, c. M-22, art. 90.4(2) (N.-B.); *Municipalities Act*, 1999, S.N.L. 1999, c. M-24, art. 210 (Nfld) ; *Municipalities Act*, S.S. 2005, c. M-36.1, art. 142(1) (Sask.) [pouvoir aux municipalités d'exiger une déclaration écrite] ; *Municipal Government Act*, R.S.A. 2000, c. M-26, art. 171 [*Id.*].

<sup>19</sup> *Loi de 1994 sur la divulgation des intérêts des membres des administrations locales*, L.O. 1994, c. 23, ann. B, art. 6(2) et 6(4) (Ont.), abrogée le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

l'intégrité<sup>20</sup>. Cette nouveauté sera traitée plus à fond dans la quatrième partie de ce chapitre.

Nous sommes en accord avec le Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal lorsqu'il mentionne dans son rapport que « *cette déclaration ne couvre que les intérêts pécuniaires de l' élu municipal et revêt donc un caractère restrictif à ce qu'on peut trouver ailleurs.* »<sup>21</sup> Par exemple, la loi manitobaine exige de déclarer :

*tout droit sur des biens situés dans la municipalité duquel [sic] lui-même ou une personne à sa charge est en droit de s'attendre d'être le bénéficiaire en vertu d'une fiducie, et tout droit sur des biens situés dans la municipalité quant auquel [sic] le conseiller ou une personne à sa charge a un mandat général de désignation des bénéficiaires en sa qualité d'exécuteur testamentaire, d'administrateur d'une succession ou de fiduciaire aux termes d'une fiducie*<sup>22</sup>.

De son côté, le Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal recommande au législateur « *d'amender la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités afin que « la déclaration d'intérêt que doit faire un membre du conseil d'une municipalité soit élargie à ses intérêts personnels et à ceux des membres de sa famille immédiate, que ces intérêts soient pécuniaires ou d'une autre nature.* »<sup>23</sup> Avec respect pour l'opinion contraire, il nous apparaît fastidieux pour un élu de procéder à un tel examen ; si on peut être en faveur d'une meilleure transparence concernant les liens matrimoniaux qui unissent l'élu avec son conjoint ou avec ses enfants, nous considérons que la déclaration n'apparaît pas être le véhicule approprié pour divulguer des aspects importants de la vie privée des

---

<sup>20</sup> *Municipal Act, 2001*, S.O. 2001, c. 25, art. 223.2 et 223.3 (Ont.).

<sup>21</sup> Préc., note 1, p. 17.

<sup>22</sup> Préc., note 8, art. 10(g).

<sup>23</sup> COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, préc., note 1, recommandation R-3, p. 17.

personnes proches de l' élu municipal. Nous considérons que ce n'est pas en raison que l' élu a une charge publique qu'il est justifié de révéler en détail et systématiquement tous les liens qui l'unissait avec sa famille ou avec son entourage. Nous faisons l'hypothèse que cette question risque d'être débattue devant les tribunaux avec comme trame de fond les Chartes de droits et libertés. Nous préférons la loi saskatchewanaise qui établit l'obligation de l' élu à déclarer les immeubles appartenant à sa conjointe ainsi que les immeubles appartenant à une compagnie dirigée par elle<sup>24</sup>. Cette approche nous apparaît mieux circonscrite et moins envahissante dans le vie privée du ou de la conjointe étant donné l'aspect public d'une telle information.

Nous préférons l'approche des lois provinciales canadiennes où les intérêts patrimoniaux reliés à l'entourage de l' élu sont plutôt dénoncés au moment de la déclaration orale de son intérêt alors que le conseil municipal discute d'une question susceptible de l'amener à faire un choix entre son intérêt (et celui de sa famille) et celui de la municipalité<sup>25</sup>. En effet, ces lois optent pour une définition suffisamment large de la notion d'intérêt pour englober ceux des conjoints et des proches de l' élu. Sur cette question, nous invitons le lecteur à se référer à nos propos du chapitre préliminaire.

Il serait aussi intéressant réfléchir sur la possibilité que cette déclaration puisse contenir, à l'exemple de la loi manitobaine, l'obligation de déclarer tous les

---

<sup>24</sup> *Municipalities Act*, préc., note 18, art. 142(1) b).

<sup>25</sup> *Municipal Conflict of Interest Act*, préc., note 9, art. 4 et 6; Voir au chapitre préliminaire.

dons reçus par l' élu (autres que ceux familiaux) dont la valeur excède une certaine somme d' argent<sup>26</sup>.

## **2. Les intérêts pécuniaires reliés aux immeubles**

L' élu doit donc déclarer les intérêts pécuniaires qu' il possède à l' égard de tous les immeubles situés sur le territoire de la municipalité. Le droit de propriété détenu à l' égard d' un immeuble est évidemment compris dans cette obligation. Dans *Lachance c. Vézina*<sup>27</sup>, le juge mentionne que l' obligation de l' article 357 L.É.R.M. s' applique nonobstant le fait que les immeubles visés soient inscrits sur un rôle d' évaluation municipale<sup>28</sup>. « [...] [I]l n' y a pas lieu de distinguer là où la Loi ne distingue pas », écrit-il dans ses motifs<sup>29</sup>. Dans *Procureur général du Québec c. Caissy*<sup>30</sup>, le juge a rejeté l' argument du défendeur à l' effet qu' il croyait erronément que l' obligation relative aux immeubles ne comprenait que la déclaration des bâtisses et non des terrains.

Dans *Laberge c. Vézina*<sup>31</sup>, il fut décidé que le fait par un élu de céder un immeuble en faveur de son épouse en retour d' un droit de préférence en sa faveur en cas de revente n' oblige pas celui-ci à déclarer cet immeuble dans sa déclaration annuelle d' intérêt pécuniaires. Aux yeux du tribunal, il n' existait pas d' intérêt pécuniaire né et actuel au moment de remplir la déclaration en question.

---

<sup>26</sup> *Loi sur les conflits d' intérêts au sein des conseils municipaux*, préc., note 8, art. 10.

<sup>27</sup> Préc., note 11.

<sup>28</sup> *Id.*, p. 20-23.

<sup>29</sup> *Id.*, p. 21.

<sup>30</sup> J.E. 96-1602 (C.S.).

<sup>31</sup> C.S. Québec, n° 200-05-001757-926, 23 octobre 1992, j. Dufour.

L'arrêt *Corriveau c. Olivier*<sup>32</sup> de la Cour d'appel vient préciser l'étendue de l'obligation de dénoncer par écrit les intérêts pécuniaires relatifs à un immeuble qui appartient à une personne morale contrôlée par un élu municipal. Dans cette affaire, on reprochait au maire de Saint-Vallier-de-Bellechasse d'avoir notamment omis de déclarer que la compagnie à numéro contrôlée majoritairement par ce dernier était propriétaire d'un immeuble situé dans la municipalité. Mentionnons au passage que les faits mis en preuve ont révélé que l'élu avait cautionné personnellement les charges hypothécaires qui grevaient l'immeuble. Ainsi donc, on lui reprochait d'avoir pris part à des délibérations relatives à un projet de changement de zonage dans le secteur où était situé l'immeuble en question. Se basant sur le sens large à donner aux mots « intérêts pécuniaires » et des règles du droit civil relativement au voile corporatif (art. 317 C.c.Q.), le juge de première instance a exprimé l'opinion que l'élu avait l'obligation, outre de déclarer son intérêt dans le capital-actions de la compagnie, de mentionner l'existence d'un intérêt pécuniaire à l'égard d'un immeuble. Sur cet aspect du litige, la Cour d'appel confirme unanimement le jugement de la Cour supérieure.

Commentant cet arrêt, Marc-André LeChasseur exprime l'avis que cet arrêt suggère « *une dénonciation à plusieurs niveaux qui fait fi du voile corporatif et des motifs liés à son soulèvement [...]* Un tel raisonnement prête au législateur une intention d'établir un code déontologique sévère en ce qui, de prime abord,

---

<sup>32</sup> Préc., note 15.

*n'apparaît pas entièrement fondé.»*<sup>33</sup> Nous sommes essentiellement en accord avec ses propos bien qu'il faille garder à l'esprit que dans cette affaire, Corriveau **cautionnait personnellement** les charges hypothécaires de la compagnie à l'égard de l'immeuble en question. Nous estimons que ce seul fait nous apparaît suffisamment convainquant pour conclure à la nécessité pour l'élus de mentionner cet immeuble dans sa déclaration des intérêts pécuniaires. Il nous semble que cet arrêt reprend le principe voulant qu'un élu ne soit pas tenu de déclarer tous les immeubles possédés par sa compagnie à moins qu'il ne soit tenu garantir quelque obligation dévolue à celle-ci<sup>34</sup>.

### **3. Les intérêts pécuniaires dans une personne morale ou une entreprise susceptible d'avoir des marchés avec la municipalité**

Les *Notes explicatives article par article du projet de loi numéro 100 intitulé Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et sanctionné le 23 juin 1987* mentionnent que l'article 357 L.É.R.M. innove en ce que seules sont visées les entreprises ou sociétés susceptibles d'avoir des marchés avec l'organisme municipal<sup>35</sup>. Auparavant, la *Loi sur les élections dans certaines municipalités*

---

<sup>33</sup> Marc-André LeChasseur, « Évolution récente de certains concepts liés aux inhabilités des élus municipaux », (1999) 6 *B.D.M.* 44, 45.

<sup>34</sup> J. HÉTU et Y. DUPLESSIS, préc., note 5, §3.161.

<sup>35</sup> *Notes explicatives article par article du projet de loi numéro 100 intitulé Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et sanctionné le 23 juin 1987*, à l'article 357, p. 460. [ci-après : « *Notes explicatives L.É.R.M.* »]

mentionnait l'exigence de mentionner tout intérêt que l'élu avait dans les corporations, sociétés ou entreprises<sup>36</sup>.

Les termes généraux utilisés dans l'article 357 L.É.R.M. indiquent clairement l'obligation pour l'élu de déclarer **tout intérêt** dans une personne morale et ce, quel que soit le niveau de participation de celui-ci au sein de la compagnie. En effet, le libellé de cet article diffère quelque peu de celles contenues dans certaines lois des provinces canadiennes en ce que les termes utilisés par le législateur québécois sont plus larges et englobants que la terminologie utilisée dans ces dernières lois.

Par exemple, la loi manitobaine demande à ce que l'élu mentionne dans sa déclaration :

*b) tout droit que possède une corporation ou sa filiale sur des biens-fonds situés dans la municipalité, lorsque le conseiller ou une personne à sa charge a un droit bénéficiaire sur des actions de cette corporation représentant 5 % ou plus de la valeur totale de ses actions émises, ou détient un droit ou une option d'achat portant sur de telles actions;*

*c) lorsque lui-même ou une personne à sa charge a un droit bénéficiaire sur des actions d'une corporation représentant 5 % ou plus de la valeur totale de ses actions émises, ou détient un droit ou une option d'achat portant sur de telles actions, le nom de cette corporation et de chacune de ses filiales<sup>37</sup>.*

#### **4. Les emplois et postes d'administrateur au sein d'organismes privés**

Nous partageons l'avis des auteurs Héту et Duplessis à l'effet que le deuxième alinéa de l'article 357 L.É.R.M. devrait être interprété en conjonction avec le premier

---

<sup>36</sup> Préc., note 2, art. 33.1.

<sup>37</sup> Voir *Loi sur les conflits d'intérêts au sein des conseils municipaux*, préc., note 8, art. 10.



alinéa afin de n'inclure que les emplois pour le compte d'entreprises ou sociétés susceptibles d'avoir des relations d'affaires avec la municipalité<sup>38</sup> :

*Il serait en effet illogique qu'un élu ne soit pas obligé de déclarer qu'il possède toutes les actions d'une compagnie qui, en raison de ses activités, n'est pas susceptible de faire affaire avec la municipalité, mais qu'il doive d'autre part indiquer qu'il en est l'administrateur principal. La loi ne s'intéresse qu'aux activités qui risquent de mettre un élu dans une situation de conflits d'intérêts, pas à l'ensemble de son curriculum vitae.*<sup>39</sup>

Dans *Parenteau c. Bourbonnais*<sup>40</sup>, la juge Claudine Roy a conclu que le fait pour un élu de ne pas inclure dans sa déclaration une mention à propos de son emploi au ministère des Transports pouvait le rendre passible d'une sanction d'incapacité ; cependant, le tribunal ne pouvait en venir à cette conclusion étant donné la méconnaissance sincère de cet élu de son obligation à mentionner cet emploi dans sa déclaration annuelle<sup>41</sup>. Cette décision a été renversée pour d'autres motifs par la Cour d'appel<sup>42</sup>.

## **5. Les emprunts contractés ailleurs qu'auprès d'une institution financière**

Cette disposition ne soulève pas de difficultés particulières. Mentionnons en outre que l'article 357 L.É.R.M. n'exige que la mention de l'existence de cet emprunt et n'exige donc pas d'en préciser le montant. Le but recherché ici est de prévenir les conflits d'intérêts et non de connaître la richesse ou le passif du membre du conseil.

---

<sup>38</sup> J. HÉTU et Y. DUPLESSIS, préc., note 5.

<sup>39</sup> *Id.*, §3.214.

<sup>40</sup> [2006] R.J.Q. 1696; AZ-50381021 (C.S.), inf. par [2007] R.J.Q. 104, 2007 QCCA 1841 (C.A.).

<sup>41</sup> *Id.*, p. 3.

<sup>42</sup> *Bourbonnais c. Parenteau*, [2008] R.J.Q. 104, 2007 QCCA 1841 (C.A.).

## **6. Les conséquences en cas de non respect**

La *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* mentionne expressément les conséquences reliées au non-respect de l'article 357 L.É.R.M.

Tout d'abord, la non production de la déclaration annuelle amène pour l' élu l'impossibilité d'assister aux séances et de participer aux délibérations du conseil (art. 359 L.É.R.M.) Le greffier ou le secrétaire-trésorier est alors appelé à signifier le défaut de production à l' élu, au Conseil municipal ainsi qu'aux organismes où cet élu est membre. (art. 359 al. 2 et 3 L.É.R.M.). Cette « déchéance » est toutefois partielle puisque le troisième alinéa de l'article évoque la possibilité pour l' élu de recouvrer son droit d'assister aux séances du conseil et des organismes où il siège.

Par ailleurs, nous estimons qu'il ne serait plus possible de remédier à la situation après la période indiquée à l'article 317 L.É.R.M. où on mentionne que le mandat de l' élu qui a fait défaut d'assister aux séances du conseil pendant 90 jours consécutifs prend fin à la clôture de la première séance qui suit l'expiration de cette période à moins que le conseil puisse lui accorder un délai de grâce de 30 jours (art. 317 al. 2 L.É.R.M.).

La loi n'évoque pas d'autres sanctions particulières concernant le dépôt tardif de la déclaration, pour autant que celui-ci se fasse à l'intérieur du délai mentionné à l'article 317 L.É.R.M.

Une autre conséquence du défaut de produire une déclaration des intérêts pécuniaires est la perte de rémunération ou l'allocation prévue pour chaque séance à laquelle l' élu ne peut assister (art. 360 L.É.R.M.).

Dans *Maurice c. Boulay*<sup>43</sup>, le juge Raynald Fréchette se demanda notamment s'il était possible, outre de déclarer l' élu municipal inhabile à occuper une charge municipale pour cinq ans, de le forcer à rembourser la municipalité la rémunération reçue sans droit étant donné le défaut de produire une déclaration des intérêts pécuniaires à l'intérieur du délai légal. Dans cette affaire, le maire d'une municipalité estrienne a été déclaré inhabile à occuper une charge municipale au motif qu'il avait fait défaut de dénoncer son intérêt dans deux compagnies faisant affaire avec la municipalité. Concernant le défaut de produire sa déclaration, il a été mis en preuve que l' élu avait produit un an après l'échéance légale pour déposer un tel document, sa déclaration d'intérêts pécuniaires. Le juge a rejeté la défense d'oubli de bonne foi et a déclaré inhabile cet élu pour la période du défaut de production et ordonné le remboursement de la rémunération, conformément à l'article 360 al. 2 L.É.R.M.<sup>44</sup> Si nous sommes en accord avec le principe dégagé par ce jugement, nous demeurons perplexe quant à la justesse de la conclusion d'inhabilité pour cette période ; avec égards pour l'opinion contraire, nous estimons qu'il ne s'agissait pas tant d'un cas d'inhabilité mais plutôt d'une déchéance partielle pouvant justifier le remboursement au bénéfice de la municipalité mis-en-cause.

Par ailleurs, concernant la déclaration fausse ou inexacte, l'article 303 L.É.R.M. édicte que :

**303.** *Est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité la personne qui:*

---

<sup>43</sup> J.E. 92-53, AZ-92021016 (C.S.).

<sup>44</sup> *Id.*, p. 45-46.

*1° fait une déclaration écrite de ses intérêts pécuniaires, prévue à l'article 357 ou 358, en sachant qu'elle est incomplète ou qu'elle contient une mention ou un renseignement faux;*

La jurisprudence s'entend maintenant pour établir que les expressions « sciemment » et « en sachant que » utilisées dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* suggèrent une preuve selon la prépondérance des probabilités et à la lumière de la signification de l'expression « en toute connaissance de cause »<sup>45</sup>. Dans *St-Eugène-d'Argentenay (Corp. municipale de) c. Dufour*<sup>46</sup>, la Cour supérieure a établi que pour conclure à l'incapacité mentionnée au premier paragraphe de l'article 303 L.É.R.M., il suffit de démontrer par prépondérance de preuve que le défendeur savait ou ne pouvait ne pas savoir qu'il déposait une déclaration d'intérêts pécuniaires fautive ou incomplète. Dans *Dussault c. Sabourin*<sup>47</sup>, la Cour d'appel a exprimé l'avis que l'article 357 L.É.R.M. et son ancêtre, l'article 33.1 de la *Loi sur les élections dans certaines municipalités*, « ne créent ni une infraction de responsabilité absolue, ni une infraction de responsabilité stricte »<sup>48</sup>.

À la lumière de ce principe, la jurisprudence s'est montrée plutôt divisée quant sur l'admission ou non de la défense d'oubli de bonne foi concernant la mention de la résidence familiale. Les auteurs Héту et Duplessis sont d'avis qu'il existe deux courants jurisprudentiels sur cette question<sup>49</sup>. Tout d'abord, il existe un courant où les tribunaux considèrent que le fait de déposer une déclaration inexacte

---

<sup>45</sup> *Fortin c. Gadoury*, J.E. 95-705 (C.A.); *Carey c. Durand*, J.E. 97-18 (C.S.); *Proulx c. Duchesneau*, préc., note 15 ; *Bourbonnais c. Parenteau*, préc., note 42.

<sup>46</sup> J.E. 96-1492, AZ-96021593 (C.S.).

<sup>47</sup> J.E. 98-2099, AZ-98011745 (C.A.).

<sup>48</sup> *Id.*, p. 2.

<sup>49</sup> Préc., note 5, §3.214 à §3.216.

en toute connaissance de cause amène l'inhabilité de l' élu. La *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* doit être appliquée strictement et avec rigueur et la bonne foi ne peut excuser le comportement fautif de l' élu<sup>50</sup>. Les cas où les tribunaux ont conclu à une négligence flagrante de la part de l' élu sont considérés comme une erreur inexcusable qui amène son inhabilité à occuper une charge publique<sup>51</sup>. Au surplus, le fait de déposer une déclaration corrigée après l' institution des procédures n' est pas considéré comme un moyen de défense valable<sup>52</sup>.

Par ailleurs, un deuxième courant jurisprudentiel accepte la défense de l' oubli de bonne foi, du moins, concernant la mention de la résidence familiale. C' est ainsi que plusieurs poursuites judiciaires ont été rejetées au bénéfice d' élus municipaux qui, de bonne foi, avaient omis de mentionner leur résidence principale dans leur déclaration d' intérêts pécuniaires<sup>53</sup>. C' est aussi à l' intérieur de ce courant que se situent les décisions *Lachance c. Dubé*<sup>54</sup> et *Gravel c. Lamontagne*<sup>55</sup> où les juges ont accepté comme moyen de défense des déclarations modifiées avant l' institution des procédures. Ces deux décisions nous apparaissent conformes avec le principe voulant que la loi n' interdit pas à l' élu de modifier sa déclaration en cours de mandat (*supra*).

---

<sup>50</sup> *Lachance c. Vézina*, préc., note 11 ; *Pelletier c. Lefebvre*, J.E. 95-1099, AZ-96021422 (C.S.) ; *St-Eugène d'Argentenay c. Dufour*, préc., note 46.

<sup>51</sup> *Id.* ; *Maurice c. Boulay*, préc., note 43.

<sup>52</sup> *Procureur général du Québec c. Caissy*, préc., note 30 ; *Lachance c. Vézina*, préc., note 11.

<sup>53</sup> *Gravel c. Lamontagne* J.E. 94-403, AZ-94021137 (C.S.) ; *Dussault c. Sabourin*, préc., note 47 ; *Rancourt c. Blais* J.E. 94-1027, AZ-94021387 (C.S.) ; *Rocheport c. Dallaire*, J.E. 99-334 (C.S.) .

<sup>54</sup> C.S. Montmagny, n° 300-05-000013-907, 4 février 1992, j. Mignault.

<sup>55</sup> Préc., note 53.

## B. La divulgation verbale des intérêts pécuniaires

Les articles pertinents de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* sont les suivants.

**303.** *Est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité la personne qui:*

[...]

*2° en contravention de l'article 361 quant à une **question devant être prise en considération par un conseil, un comité ou une commission** dont elle est membre et dans laquelle elle sait avoir directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier:*

*a) **ne divulgue pas la nature générale de cet intérêt avant le début des délibérations** sur cette question, lorsqu'elle est présente à la séance où celle-ci doit être prise en considération, ou, dans le cas contraire, dès la première séance du conseil, du comité ou de la commission où elle est présente après avoir pris connaissance du fait que la question a été prise en considération;*

*b) **ne s'abstient pas de participer aux délibérations sur cette question et de voter** ou de tenter d'influencer le vote sur celle-ci;*

*c) **ne quitte pas la séance après avoir divulgué la nature générale de son intérêt**, pendant toute la durée des délibérations et du vote sur cette question, lorsque la séance n'est pas publique.*

*L'inhabilité subsiste jusqu'à l'expiration d'une période de cinq ans après le jour où le jugement qui déclare la personne inhabile est passé en force de chose jugée.*

**361.** *Le membre du conseil d'une municipalité **qui est présent à une séance au moment où doit être prise en considération une question dans laquelle il a directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier** doit divulguer la nature générale de cet intérêt avant le début des délibérations sur cette question et s'abstenir de participer à celles-ci et de voter ou de tenter d'influencer le vote sur cette question.*

*Le premier alinéa s'applique également lors **d'une séance de tout conseil, comité ou commission** dont le membre fait partie au sein de la municipalité ou d'un organisme municipal.*

*Dans le cas où la séance n'est pas publique, le membre doit, outre les obligations imposées par le premier alinéa, quitter la séance après avoir divulgué la nature générale de son intérêt, pendant toute la durée des délibérations et du vote sur la question.*

*Lorsque la question est prise en considération lors d'une séance à laquelle le membre n'est pas présent, il doit divulguer la nature générale de son intérêt dès la première séance à laquelle il est présent après avoir pris connaissance de ce fait.(nos gras)*

Dans *Leclerc c. Poirier*<sup>56</sup>, le juge Chabot de la Cour supérieure rappelait le but préventif de ces dispositions :

*Par l'article 303, le législateur vise la transparence dans la gestion des affaires municipales, non seulement dans la réalité mais aussi dans l'apparence. Pour paraphraser un vieux dicton jurisprudentiel, non seulement la gestion des affaires municipales doit-elle être absente d'influence indue mais encore elle doit paraître être absente de telle influence.<sup>57</sup>*

C'est d'ailleurs dans la poursuite du désir de transparence imposé par l'ordre public que la *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités* a été appliquée rigoureusement par la jurisprudence.

## **1. Historique législatif**

L'obligation de divulguer verbalement ses propres intérêts dans une question devant être décidée par le Conseil a été pendant longtemps l'un des seuls mécanismes de prévention à la disposition de l'élu en plus d'être le seul moyen de faire connaître cet intérêt au conseil et au public en général. En 1855, l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada* mentionnait :

---

<sup>56</sup> J.E.-93-1349, AZ-93021497 (C.S.), conf. par J.E. 94-560, AZ-94011368 (C.A.).

<sup>57</sup> *Id.*, p. 19.

*XVII. Aucune des personnes suivantes ne sera élue ou nommée conseiller municipal ou nommée à une charge à la nomination du conseil: [...] Et **nulle personne** recevant un traitement pécuniaire de la municipalité pour ses services, **ayant directement ou indirectement, par elle-même ou un associé, un contrat quelconque ou intérêt dans un contrat avec ou pour la municipalité, ne pourra être élue ou nommée ni agir comme conseiller** dans telle municipalité; pourvu toujours, premièrement, qu'aucune personne ne sera rendue incapable d'agir comme conseiller municipal par le fait qu'elle sera propriétaire ou actionnaire dans une compagnie incorporée qui pourra avoir un contrat ou convention avec une municipalité locale comme susdit; et pourvu toujours, secondement, **que le mot « contrat » dans la présente section ne s'étendra pas au bail, vente ou achat de terres, tènements ou héritages, ou à un contrat pour tel bail, vente ou achat ou pour l'emprunt d'argent, ou à une convention pour l'emprunt d'argent seulement**, mais aucun conseiller municipal ayant un intérêt dans une telle affaire tel que mentionné dans ce second proviso, **ne votera à une assemblée du conseil municipal ou de comité d'icelui dont il sera tel conseiller comme susdit sur toute question qui s'élèvera sur l'affaire dans laquelle il sera ainsi intéressé comme susdit;**<sup>58</sup>(nos gras)*

Comme nous l'indiquons dans notre chapitre I concernant cette dernière disposition, la loi de 1855 codifie une règle de la common law qui veut que le titulaire d'une charge publique soit investi d'un certain devoir de réserve dans l'exercice de ses fonctions<sup>59</sup> assorti d'un engagement de transparence dans l'administration des affaires municipales.

Dans les années 1870, une disposition similaire avait été adoptée dans le Code municipal ainsi que dans l'ancêtre de la *Loi sur les cités et villes*, l'*Acte des clauses générales des corporations de ville*<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> *Acte des municipalités et chemins du Bas Canada*, S.B.C. 1855, c. 100, art. XVII.

<sup>59</sup> Pour des détails concernant cette règle de droit anglais, voir au chapitre préliminaire.

<sup>60</sup> S.P.Q. 1876, c. 29.



<i>Code municipal de la province de Québec, S.Q. 1870, c. 68</i>	<i>Acte des clauses générales des corporations de ville, S.Q. 1876, c. 29</i>
<p><i>135. Nul membre d'un conseil ne peut prendre part aux délibérations sur une question dans laquelle il aura un intérêt personnel. Le conseil, au cas de contestation, décidera si le membre a ou non un intérêt personnel dans la question ; et tel membre n'aura pas droit de voter sur la question de savoir s'il est intéressé.</i></p> <p><i>Cet article ne s'applique pas à la nomination du chef du conseil, ni à la formation des comités.</i></p>	<p><i>124. Nul membre d'un conseil ne pourra prendre part aux délibérations sur une question dans laquelle il aura un intérêt personnel. Le conseil, au cas de contestation, décidera si le membre a ou non un intérêt personnel dans la question ; et tel membre n'aura pas droit de voter sur la question de savoir s'il est intéressé.</i></p> <p><i>Cette section ne s'appliquera pas à la formation des comités.</i></p>

On constate que les deux législations de l'époque sont pratiquement identiques et visent non seulement le vote sur une question relative à l'intérêt de l' élu dans un contrat, mais aussi sur toute délibération concernant une question dans laquelle l' élu a un intérêt personnel. Il s'agit donc d'une obligation à portée nettement plus large que la loi de 1855.

Au 31 décembre 1987, ces dispositions étaient libellées comme suit :

<i>Code municipal du Québec L.R.Q. c. C-27.1 (au 31 décembre 1987)</i>	<i>Loi sur les cités et villes L.R.Q. c. C-19 (au 31 décembre 1987)</i>
<p><i>162. Nul membre du conseil ne peut voter sur une question dans laquelle il a un intérêt personnel distinct de l'intérêt général des autres contribuables. Le conseil, lors du vote, au cas d'objection, décide si tel membre a ou non un intérêt personnel; et tel membre n'a pas droit de voter sur la question de savoir s'il est intéressé.</i></p> <p><i>Au cas où un membre intéressé donne son vote sans objection, ce vote ne vicie pas les procédures du conseil à l'égard des tiers de bonne foi, mais tel membre qui a ainsi voté sciemment est passible d'une amende n'excédant pas 100\$.</i></p> <p><i>Le présent article ne s'applique pas à la nomination du chef du conseil, ni à la formation des comités.</i></p>	<p><i>357. Nul membre d'un conseil ne peut prendre part aux délibérations sur une question dans laquelle il a un intérêt personnel.</i></p> <p><i>Le conseil, en cas de contestation, décide si le membre a un intérêt personnel dans la question, et tel membre n'a pas droit de voter sur la question de savoir s'il est intéressé.</i></p> <p><i>Le présent article ne s'applique pas à la formation des commissions.</i></p>

On constate que le législateur a souhaité faire certaines distinctions dans le libellé de ces articles. Tout d'abord, on aura remarqué que l'article 357 L.C.V. s'inspire largement de l'*Acte des clauses générales des corporations de ville* de 1876, où il est question de l'interdiction de « *prendre part aux délibérations sur une question dans laquelle il a un intérêt personnel* » alors que selon l'article 162 C.M. (demeuré le même entre 1916 et 1987), il est interdit pour un élu de « *voter sur une question dans laquelle il a un intérêt personnel distinct de l'intérêt général des autres contribuables.* » L'auteur Jacques l'Heureux est d'avis que le libellé de cet article est plus sévère que celui de l'art. 357 L.C.V. et couvre donc moins de cas où l'élu n'est pas tenu de divulguer son intérêt<sup>61</sup>. Toutefois, la jurisprudence au soutien de cet article a établi qu'il fallait donner à l'expression « intérêt personnel » une signification similaire à celle prévue au Code municipal<sup>62</sup>.

Par ailleurs, au chapitre des inéligibilités prévu au Code municipal et à la *Loi sur les cités et villes*, le législateur avait spécifié que l'élu qui est actionnaire d'une compagnie ayant un contrat avec la municipalité n'est pas inéligible à siéger au conseil mais il est présumé intéressé, s'il s'agit de débattre en conseil d'une question touchant les intérêts de cette compagnie<sup>63</sup>.

Une autre distinction réside dans le fait que le Code municipal prévoir une règle à l'égard de l'élu qui n'a pas dénoncé son intérêt pécuniaire et qu'il a voté sur une question discuté par le Conseil municipal n'a pas pour effet de vicier la décision

---

<sup>61</sup> Jacques L'HEUREUX, *Droit municipal québécois*, Montréal, SOREJ, 1981, p., no 446.

<sup>62</sup> *Bergeron c. Ville de Jonquières*, (1928) 44 B.R. 542.

<sup>63</sup> Art. 269(2) al. 2 C.M. ; 116(4) al. 2 L.C.V. (en vigueur au 31 décembre 1987).

du conseil à l'égard des tiers de bonne foi. L'Heureux est d'avis qu'il en est de même sous le régime de la *Loi sur les cités et villes* puisque le conseil n'est appelé à se prononcer sur ce vote qu'en cas de contestation<sup>64</sup>.

On remarque qu'aux articles 162 C.M. et 357 L.C.V., tels qu'ils étaient en vigueur au 31 décembre 1987, le législateur a aussi investi le conseil municipal du pouvoir de décider en collégialité si le membre visé a un intérêt ou non dans une question discutée au conseil. Sa décision était considérée comme finale et ne pouvait faire l'objet ni d'un appel ni révoquée judiciairement que dans des cas de mauvaise foi ou de fraude de la part des membres du conseil<sup>65</sup>. L'absence de contestation pourrait donc suggérer que les membres du conseil considéraient que l'élu n'avait pas d'intérêt personnel<sup>66</sup>. Notons enfin que sous le régime du Code municipal, si une majorité des membres d'un conseil municipal a un intérêt personnel dans une question soumise à sa décision, cette question est soumise au conseil de comté, lequel est investi de la juridiction nécessaire pour décider en lieu et place de la municipalité locale<sup>67</sup>. Par ailleurs, sous le régime de la *Loi sur les cités et villes*, il a été décidé que lorsqu'il n'y a pas suffisamment de membres non intéressés pour former quorum, la décision du conseil est illégale et nulle<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> J. L'HEUREUX, préc., note 61, par. 446.

<sup>65</sup> *Provost c. Paroisse Ste-Anne de Varennes*, (1890) 6 M.L.R. 489 (C.S.); *Fortin c. Paroisse St-Joseph d'Alma*, [1972] C.S. 414.

<sup>66</sup> *Cité de Saint-Léonard c. Di Zazzo* [1978] C.A. 128, 129.

<sup>67</sup> Art. 163 C.M., en vigueur au 31 décembre 1987.

<sup>68</sup> *Daveluyville (village de) c. Beaumier*, (1918) 27 B.R. 23; *Ouellette c. Corporation de Lachine*, (1893) 2 B.R. 100.

Mentionnons enfin le deuxième alinéa de l'article 162 C.M., tel qu'il était en vigueur au 31 décembre 1987, prévoyait la possibilité d'imposer une amende en cas de non respect. À cet égard, il a été décidé que le fait que cet article prévoit une amende n'excluait pas la possibilité d'intenter des procédures en *quo warranto*<sup>69</sup>. Il s'agissait de la seule sanction prévue puisque la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*<sup>70</sup> ne couvrait que les cas d'intérêts dans un contrat avec la municipalité et les cas de fraude, de malversation et toute autre inconduite du même genre.

Rappelons que le recours en *quo warranto* prévu au *Code de procédure civile* demeurerait le seul recours judiciaire disponible mais avec un effet limité dans le temps. Comme nous l'indiquons dans notre chapitre I dans la section sur les contrats avec la municipalité, ce recours vise à déposséder une personne de sa charge publique notamment pour défaut de qualité. Rappelons aussi que ce recours, de par sa nature, n'a pas pour effet de déclarer une incapacité à siéger comme membre d'un conseil pour une période allant au-delà de la fin du mandat en cours au moment de l'institution des procédures<sup>71</sup>.

Les *Notes explicatives article par article du projet de loi numéro 100 intitulé Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et sanctionné le 23 juin 1987* mentionnent que le libellé des articles 361 et 362 s'inspirent largement de la loi

---

<sup>69</sup> *Gosselin c. Drouin*, [1959] B.R. 201.

<sup>70</sup> L.R.Q., c. F-3, abrogée le 1<sup>er</sup> janvier 1988.

<sup>71</sup> *R. c. Wheeler*, [1979] 2 R.C.S. 650, 653 ; pour une revue exhaustive de la jurisprudence sur cette question, voir J. HÉTU et Y. DUPLESSIS, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, préc., note 5, §3.189.

ontarienne sur les conflits d'intérêts<sup>72</sup>. Mentionnons d'ailleurs que la plupart des lois municipales des autres provinces canadiennes reprennent essentiellement les prescriptions de l'articles 361 et 362 L.É.R.M. Cependant, indiquent les notes en question, « [le texte de loi] *ne reprend pas les longues définitions énumératives, propres au style anglais de rédaction, qui tentent de cerner ce qu'est un pécuniaire particulier direct ou indirect. L'article 361 laisse jouer le sens ordinaire des mots.* »<sup>73</sup> On peut s'interroger sur cette prise de position puisqu'elle provoque une certaine incertitude sur la question de savoir s'il faut divulguer ou non l'intérêt pécuniaire particulier qu'un élu peut avoir à l'égard d'un aspect ou l'autre du patrimoine des membres de son entourage. La description, même détaillée, de l'intérêt pécuniaire aurait le mérite de préciser l'intention du législateur et de mieux faire comprendre les comportements visés par la Loi.

Les articles 361 et 362 L.É.R.M. introduisaient plusieurs nouveautés par rapport à la loi ancienne, dont notamment l'obligation de quitter la salle lorsque la séance n'est pas publique. De plus, l'article 303 L.É.R.M. fait de cette contravention un cas distinct d'inhabilité, ce qui élargit la portée de l'application de l'obligation de divulguer verbalement son l'intérêt pécuniaire à des situations qui dépassent les cas d'intérêts directs ou indirects dans un contrat conclu avec la municipalité. Ces modifications amènent donc une sanction plus sévère par rapport avec la loi ancienne.

---

<sup>72</sup> *Notes explicatives L.É.R.M.*, aux articles 361 et 362, p. 435 et 436 ; *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, préc., note 19, art. 5.

<sup>73</sup> *Notes explicatives L.É.R.M.*, à l'art 361, p. 435.

## **2. Les éléments constitutifs de l'obligation de divulguer son intérêt**

### **a. être membre d'un organisme municipal**

On comprendra aisément que la première exigence des articles 303(2) et 361 L.É.R.M. est d'être soit membre d'un conseil d'une municipalité ou membre d'un organisme municipal au sens de l'article 361 L.É.R.M., renvoyant à la définition établie à l'article 307 L.É.R.M. Rappelons qu'un office municipal d'habitation est assimilé à un organisme municipal au sens du premier paragraphe de l'article 307 L.É.R.M.<sup>74</sup>, tandis qu'une régie intermunicipale d'assainissement des eaux est considérée comme un organisme municipal au sens du troisième paragraphe du même article<sup>75</sup>.

### **b. assister à une séance du conseil, d'un comité ou d'une commission**

L'article 25(14) C.M. et 6(5) L.C.V. établissent que le mot séance, employé seul, désigne indistinctement une séance ordinaire ou une séance extraordinaire du conseil. De plus, la loi établit que les séances du conseil de la municipalité sont publiques<sup>76</sup>. Dans *Proulx c. Duchesneau*<sup>77</sup>, le juge Raynald Fréchette est d'avis que l'expression « *séance du conseil* » :

*réfère à la rencontre publique obligatoire des membres élus d'une corporation municipale soit le maire et les conseillers. Il s'agit-là d'un corps public dont l'existence juridique procède de la loi habilitante et qui possède tous les pouvoirs que lui confère la dite loi*

---

<sup>74</sup> *Teasdale-Lachapelle c. St-Cyr*, J.E. 98-1595 (C.S.).

<sup>75</sup> *Brassard c. Régie d'assainissement de l'eau de Deux-Montagnes*, [2002] n° AZ-50122484 (C.S.).

<sup>76</sup> Art. 149 al. 2 C.M. ; art. 322 L.C.V.

<sup>77</sup> Préc., note 15.

*et qui est soumis à certaines obligations en vertu de la même loi habilitante et en particulier, celle de tenir des séances publiques.*<sup>78</sup>

La *Loi sur les cités et villes* donne le pouvoir au conseil municipal de créer des comités et des commissions. Dans *Leclerc c. Poirier*<sup>79</sup>, la Cour supérieure s'est dite d'avis que l'article 303(2) L.É.R.M. ne viserait que les comités et commissions constitués conformément à *Loi sur les cités et villes*<sup>80</sup>. Les comités pléniers, les *caucus* et autres réunions informelles ou préparatoires à une séance ne sauraient être considérés comme des organes officiels de la municipalités et ne peuvent donc pas être considérés comme possédant une existence juridique. Par ailleurs, le Code municipal prévoit la possibilité de constituer des comités<sup>81</sup>.

La loi comporte une disposition particulière concernant le cas où l' élu a un intérêt pécuniaire particulier dans une question discutée en son absence par le conseil municipal. Jusqu'en 1999, la loi mentionnait l'obligation pour l' élu de dénoncer la nature générale de son intérêt lors de la première séance du conseil qui suit celle où cette question a été prise en considération. En 1999, le paragraphe 2 de l'article 303 L.É.R.M. a été modifié afin de préciser que l' élu devait mentionner la nature générale de son intérêt lors de la première séance où il a pris connaissance de cette question discutée en conseil, en comité ou en commission<sup>82</sup>.

---

<sup>78</sup> *Id.*, p. 50.

<sup>79</sup> Préc., note 56.

<sup>80</sup> *Id.*, p. 39.

<sup>81</sup> Art. 82 al. 2 C.M.

<sup>82</sup> L.Q. 1999, c. 25.

**c. une question prise en considération dans laquelle l'élu sait avoir directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier**

La jurisprudence a interprété plutôt largement l'expression « question prise en considération ».

Se basant sur le sens usuel des mots « question » et « pris en considération », le juge Fréchette, dans *Proulx c. Duchesneau*, s'est dit d'avis « *qu'une question est prise en considération lorsqu'elle est soumise à l'appréciation de quelqu'un qui procédera à en examiner toutes les facettes lui permettant d'en évaluer les avantages et les désavantages.* »<sup>83</sup>

Dans *Bourdeau c. Laplante*<sup>84</sup>, la Cour supérieure a établi que la question prise en considération faisait partie des délibérations, c'est-à-dire « *tous les propos entourant et conduisant à une prise de décision même si le tout se déroule sans débat entre les membres du conseil.* »<sup>85</sup> Ainsi donc, l'élu doit dénoncer son intérêt lorsque survient une question à être discutée en conseil et sujette à décision par celui-ci.

Par ailleurs, les gestes de routine ou de simple administration ne seraient pas comprises comme étant des questions prises en considération<sup>86</sup>, comme par exemple l'approbation des comptes à payer<sup>87</sup>, l'adoption d'un plan triennal

---

<sup>83</sup> *Proulx c. Duchesneau*, préc., note 15, p. 52.

<sup>84</sup> J.E. 96-1359 (C.S.).

<sup>85</sup> *Id.*, p. 16. Voir au même effet *Leclerc c. Poirier*, préc., note 56 ; *Proulx c. Duchesneau*, préc., note 15 ; *Fortin c. Gadoury*, préc., note 45.

<sup>86</sup> *Id.*

<sup>87</sup> *Teasdale-Lachapelle c. St-Cyr*, préc., note 74 ; voir aussi *Roy c. Guay*, C.A. Québec, n° 200-09-002198-981, 19 octobre 1999, j. Mailhot, Rousseau-Houle et Biron.



d'immobilisations<sup>88</sup> ou l'adoption d'une liste de noms pour des emplois d'été parmi lesquels figure celui d'un élu<sup>89</sup>.

Dans *Corriveau c. Olivier*<sup>90</sup>, la Cour d'appel a rappelé que :

*L'obligation de déclaration vise à protéger le public et les corps municipaux tant contre les tentatives de poser un acte que contre son exécution. Même si un projet a échoué, la tentative de le réaliser suffit pour provoquer l'application de la loi. Autrement dit, le conflit d'intérêts peut exister aussi bien lors de la conception et de la tentative de mise en œuvre d'un projet que lors de sa réalisation.*<sup>91</sup>

Ainsi donc, c'est l'action de voter qui est illégale peu importe les résultats qui peuvent en découler<sup>92</sup>.

Sur la question de l'intérêt de l'élu, nous référons le lecteur à notre chapitre préliminaire. Le législateur se fait plus restrictif dans le cas des articles 303(2) et 361 L.É.R.M. lorsqu'il exige de l'élu de déclarer par écrit ses intérêts pécuniaires. En effet, il utilise l'adjectif « particulier » pour indiquer un intérêt propre à quelqu'un<sup>93</sup>. C'est aussi ce qu'a conclu la Cour supérieure dans la décision *Beaupré (Ville de) c. Gosselin*<sup>94</sup> où le juge Legris a refusé de considérer l'embauche par la municipalité du conjoint d'une élue comme pouvant faire l'objet d'une déclaration formelle d'intérêt pécuniaire particulier par cette dernière. Le juge est d'avis que « *l'intérêt dont parle l'article 361, c'est l'intérêt personnel, propre et particulier d'un élu municipal. Cet*

---

<sup>88</sup> *Progrès civique de Québec c. Gaudreault*, J.E. 96-1942, AZ-96021803 (C.S.), conf. par J.E. 97-212, AZ-97011092 (C.A.) ; *Québec (Procureur général) c. Duchesneau* J.E. 2004-1195, AZ-50253408 (C.A.)

<sup>89</sup> *Quessy c. Plante*, [1998] AZ-98021961 (C.S.).

<sup>90</sup> [1998] R.J.Q. 101 (C.S.). Voir au même effet *Carey c. Durand*, préc., note 45.

<sup>91</sup> *Id.*, p. 13 ; voir au même effet *Boulerice c. Lussier*, J.E. 95-1412 (C.S.).

<sup>92</sup> *Palardy c. Beauregard*, C.S. Richelieu, no 765-05-000241-882, 21 mars 1990, j. Fréchette, p. 28.

<sup>93</sup> *Gold c. Taschereau*, J.E. 89-744, AZ-89021189 (C.S.), p. 10.

<sup>94</sup> [1995] AZ-96021005 (C.S.).

*intérêt peut être direct ou par le biais d'un prête-nom, d'une société ou d'une corporation dont il est propriétaire en tout ou en partie.* »<sup>95</sup> Comme nous l'avons démontré au chapitre préliminaire, la jurisprudence est loin d'être unanime quant à savoir si un élu doit tenir compte des intérêts de son ou sa conjointe lorsque vient le temps de divulguer son intérêt en présence d'une telle question discutée par le conseil municipal.

Dans la décision *Proulx c. Duchesneau*<sup>96</sup>, le juge Fréchette mentionne que

*[...] savoir qu'on peut avoir directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier dans une question prise en considération ne peut signifier autre chose que d'en être conscient, d'agir en connaissance de cause, de connaître l'intérêt pécuniaire particulier que l'on peut avoir dans la question.*<sup>97</sup>

Plus loin, le juge décrit ainsi le sens à donner à l'intérêt direct ou indirect dans une question à être prise en considération par le conseil :

*La loi prévoit également que le membre doit savoir qu'il a "directement ou indirectement" un intérêt pécuniaire particulier dans la question prise en considération.*

*On conviendra sans doute que le terme directement implique la connaissance personnelle que l'on peut avoir d'une chose ou d'une situation. Par ailleurs, la connaissance indirecte que l'on peut avoir d'une chose ou d'une situation peut procéder de présomptions qui se dégagent des faits ou autres circonstances et qui permettent de conclure à une connaissance indirecte de cette chose ou de cette situation.*<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> *Id.*, p. 5.

<sup>96</sup> *Proulx c. Duchesneau*, préc., note 15.

<sup>97</sup> *Id.*, p. 52.

<sup>98</sup> *Id.*

Dans *Gold c. Tashereau*<sup>99</sup>, le juge Jacques Vaillancourt a interprété l'expression « *directement ou indirectement* » de la façon suivante :

*Les termes "directement et indirectement" de cet article 361 nous indiquent bien la volonté du législateur que soient compris dans l'expression "intérêts pécuniaires particuliers" non seulement les transactions ou avantages directement faits par le membre du conseil, mais également ceux provenant de sources distinctes éloignées ou par des moyens détournés.*<sup>100</sup>

Les auteurs Héту et Duplessis commentent cette décision en écrivant que

*Cet intérêt pécuniaire se manifeste donc directement si l'élú est susceptible d'être affecté par la décision sans l'intermédiaire d'un tiers. L'intérêt sera indirect si c'est un tiers qui est d'abord concerné par la décision municipale et si celle-ci a ensuite, par l'entremise de ce tiers, des effets sur le patrimoine de l'élú. L'intérêt indirect est celui que détient un élu par personne interposée. En ce sens, un membre du conseil ne peut certainement pas se cacher derrière une personne morale qu'il contrôle pour faire affaire avec sa municipalité.*<sup>101</sup>

Dans l'affaire *Taschereau*, la Cour supérieure avait à décider si un conseiller municipal, exerçant la profession de notaire, était tenu de divulguer son intérêt relativement aux services professionnels rendus en faveur d'une société qui faisait affaire avec la municipalité et dont les intérêts étaient susceptibles d'être affectés financièrement par les décisions du conseil municipal relativement à la levée éventuelle d'une réserve imposée en vertu de la *Loi sur l'expropriation*<sup>102</sup>. La Cour est venue à la conclusion qu'il n'y avait aucune preuve à l'effet que l'élú retirait un bénéfice ou avantage pécuniaire du fait de la levée de cette réserve. Le Cour a

---

<sup>99</sup> Préc., note 93.

<sup>100</sup> *Id.*, p. 11.

<sup>101</sup> J. HÉTU et Y. DUPLESSIS, préc., note 5, §3.225.

<sup>102</sup> L.R.Q., c. E-24.

mentionné qu'elle «*ne peut dans ce domaine, pas plus que dans les autres, faire état d'hypothèses ou de possibilités, aussi élaborées soient-elles.*»<sup>103</sup>

La jurisprudence a décidé qu'un élu qui cautionne les dettes d'une compagnie ou qui en est l'un des administrateurs est réputé avoir un intérêt indirect lorsque celle-ci a fait affaire avec la municipalité<sup>104</sup>. Sur des cas de jurisprudence illustrant cette question, nous référons le lecteur à notre chapitre préliminaire sur la notion de conflit d'intérêts.

Cet intérêt pécuniaire, bien que particulier, n'exige pas à ce qu'il existe matériellement au moment de la divulgation. Mais, dans *Roy c. Guay*<sup>105</sup>, la Cour d'appel s'est dite d'avis que l'expression «*intérêt pécuniaire particulier*» devait signifier un intérêt réel et non purement hypothétique.

C'est sur le requérant que repose le fardeau de prouver, selon la prépondérance des probabilités, cet élément essentiel de la connaissance par l'élu que ce dernier un intérêt pécuniaire particulier direct ou indirect dans une question discutée par le conseil ou une commission<sup>106</sup>. Il faut donc comprendre que l'élu visé par un recours en déclaration d'incapacité pourrait se soustraire à l'application des

---

<sup>103</sup> *Gold c. Tashereau*, préc., note 93, p. 22

<sup>104</sup> *Pelletier c. Lefebvre*, préc., note 50 ; *Bourdon c. Saint-Jacques* J.E. 95-704 (C.S.) ; *R. c. Wheeler*, [1979] 2 R.C.S. 650 .

<sup>105</sup> Préc., note 87.

<sup>106</sup> *Corriveau c. Olivier*, préc., note 15 ; *Cousineau c. Petitpas*, [1993] R.J.Q. 2028, AZ-93011787 (C.A.) ; *Morin c. Fortin*, J.E. 98-1949, AZ-98011727 (C.A.).

articles 361 et 303 « *en prouvant qu'il croyait pour des motifs raisonnables à un état de faits existant qui, s'il avait existé, aurait rendu l'acte ou l'omission innocent.* »<sup>107</sup>

Dans *Corriveau c. Olivier*<sup>108</sup>, la Cour d'appel a estimé que « *l'obligation de déclaration vise à protéger le public et les corps municipaux tant contre les tentatives de poser un acte [suggérant un conflit d'intérêts] que son exécution* » ; la défense de bonne foi, l'intention poursuivie par l' élu, le résultat pour la municipalité ne constituent pas des facteurs pertinents pour faire rejeter une action en inhabilité à l'encontre d'un élu fautif<sup>109</sup>.

#### **e. doit divulguer la nature générale de cet intérêt avant le début des délibérations**

Cette obligation de la loi est relativement claire et ne porte pas à confusion<sup>110</sup>. Elle oblige l' élu municipal à dénoncer cet intérêt pécuniaire particulier et ce, même si ses collègues du conseil sont au courant de cet état de fait<sup>111</sup> ou en dépit que cet intérêt est de notoriété publique<sup>112</sup>.

#### **f. s'abstenir de participer aux délibérations, de voter ou tenter d'influencer le vote**

Cette exigence ne comporte pas de difficultés particulières d'interprétation. La loi vise donc tout geste ou participation active de l' élu dans les délibérations entourant une question dans laquelle il a un intérêt pécuniaire particulier.

---

<sup>107</sup> *Morin c. Fortin*, J.E. 98-1949, AZ-98011727 (C.A.), p. 14.

<sup>108</sup> Préc., note 15.

<sup>109</sup> *Id.*, p. 12 ; *Poirier c. Leclerc*, Préc., note 56, p. 11 ; *Fortin c. Gadoury*, préc., note 45, p. 30.

<sup>110</sup> *Progrès civique de Québec c. Gaudreault*, préc., note 88, p. 11.

<sup>111</sup> *Leclerc c. Poirier*, préc., note 56, p. 42, conf. par J.E. 94-560, AZ-94011368 (C.A.).

<sup>112</sup> *Procureur général du Québec c. Duchesneau*, préc., note 88.

### g. Les exceptions au principe

L'article 362 L.É.R.M. mentionne deux cas où l'intérêt pécuniaire particulier de l'élu peut ne pas faire l'objet d'une divulgation et justifier la participation de l'élu aux délibérations du conseil ou de la commission :

**362.** *L'article 361 ne s'applique pas dans le cas où l'intérêt du membre consiste dans des rémunérations, des allocations, des remboursements de dépenses, des avantages sociaux ou d'autres conditions de travail attachés à ses fonctions au sein de la municipalité ou de l'organisme municipal.*

*Il ne s'applique pas non plus dans le cas où l'intérêt est tellement minime que le membre ne peut raisonnablement être influencé par lui.*

Le premier cas s'explique aisément puisqu'il a rapport avec la contrepartie financière versée à l'élu pour l'exercice de sa charge publique. Dans *Palardy c. Beauregard*<sup>113</sup>, le juge Raynald Fréchette a rejeté l'allégation d'inhabilité à l'effet qu'un conseiller municipal de la municipalité de Calixa-Lavallée avait fait défaut de déclarer son intérêt pécuniaire particulier relativement à sa demande de remboursement de dépenses pour salaire perdu. La Cour, après avoir déclaré qu'un tel chef de dépenses n'était pas admissible en regard de la *Loi sur le traitement des élus municipaux*<sup>114</sup>, a établi que l'intérêt pécuniaire particulier était inexistant puisque la question discutée par le conseil était illégale. C'est dans cette optique que le juge a préféré analyser cette situation au regard de l'article 306 L.É.R.M. et en est venu à la

---

<sup>113</sup> Préc., note 92.

<sup>114</sup> L.R.Q., c. T-11.001.

conclusion que la bonne foi du défendeur ne peut caractériser une conduite délibérée pour commettre une inconduite au sens de cet article.

Le premier alinéa de l'article 362 L.É.R.M. exige aussi que les réclamations prévues puissent constituer de véritables dépenses municipales et non des déboursés relatifs à des événements politiques comme l'organisation d'un souper entre élus pour souligner la fin d'un mandat municipal<sup>115</sup>.

Notons aussi que depuis l'instauration de régime de protection juridique des élus en 1996 afin notamment de payer les frais d'avocats lorsqu'ils sont poursuivis, le législateur a prévu que l'aide financière fournie par la municipalité constitue une condition de travail au sens des articles 304, 305, 361 et 362 L.É.R.M.<sup>116</sup>

Le deuxième alinéa de l'article 362 L.É.R.M. s'inspire directement de la loi ontarienne sur les conflits d'intérêts<sup>117</sup> où il est mentionné que ne constitue pas un cas de divulgation l'intérêt pécuniaire qui est *si éloigné ou de si peu d'importance qu'il ne peut raisonnablement être considéré comme susceptible de l'influencer*<sup>118</sup>. Certaines autres lois canadiennes sont au même effet<sup>119</sup>. Dans *Cousineau c. Petitpas*<sup>120</sup>, la Cour supérieure s'est dite d'avis que :

*Le législateur ne se borne pas à dire que l'exception couvre un intérêt minime: il accentue le caractère d'insignifiance de l'intérêt*

---

<sup>115</sup> *Morin c. Fortin*, préc., note 106.

<sup>116</sup> Art. 711.19.7 C.M. ; art. 604.12 L.C.V.

<sup>117</sup> *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, préc., note 19; *Notes explicatives L.É.R.M.*, art. 362, p. 436.

<sup>118</sup> *Id.*, art. 4(k).

<sup>119</sup> *Loi sur les municipalités*, préc., note 18, art. 90.8(k) ; *Municipal Government Act*, préc., note 18, art.170(3)(j).

<sup>120</sup> préc., note 106, AZ-89021157 (C.S.), conf. par [1993] R.J.Q. 2028, AZ-93011787 (C.A.).

*par l'emploi du mot tellement. Ainsi l'intérêt visé à l'article 361 doit être insignifiant au point de ne pouvoir raisonnablement influencer un membre du Conseil municipal.*<sup>121</sup>

De plus, c'est au défendeur qui soulève cette défense à établir par prépondérance des probabilités que son intérêt était minime<sup>122</sup>.

Dans *Perron c. Cossette*<sup>123</sup>, le juge Jacques J. Lévesque a déclaré que l'acquisition par la municipalité d'un terrain pour la valeur nominale de 1\$ ne saurait constituer en soit un cas d'application de l'exception du deuxième alinéa de l'article 362 L.É.R.M.. En effet, la Cour a estimé que la valeur foncière du terrain cédé à la municipalité devait être tenue en compte pour décider si oui ou non l' élu municipal avait un intérêt pécuniaire particulier sur la question discutée par le conseil<sup>124</sup>. Par ailleurs, dans *Mousseau c. Houle*<sup>125</sup>, la juge Trudel a émis l'opinion que la location d'un immeuble pour 15 ans à la municipalité et appartenant à une conseillère municipale en retour d'un loyer total de 15\$ constituait un contrat de services gratuits dont elle ne retirait aucun profit<sup>126</sup>. La juge semble donc conclure à la gratuité de l'acte en raison de la modicité de la contrepartie et ce, sans mentionner nommément le deuxième alinéa de l'article 362 L.É.R.M. Dans le même ordre d'idées, le versement par la municipalité de la somme nominale de 1\$ pour l'ouverture d'un chemin privé appartenant à un élu municipal a été considéré comme un montant

---

<sup>121</sup> *Id.*, 926.

<sup>122</sup> *Perron c. Cossette*, J.E. 95-62, AZ-95021020 (C.S.).

<sup>123</sup> *Id.*

<sup>124</sup> *Id.*, p. 17.

<sup>125</sup> C.S. Hull, no 550-05-008891-999, 25 octobre 1999, j. Trudel.

<sup>126</sup> *Id.*, p. 6.



minime au sens de l'article 361 al.2 L.É.R.M.<sup>127</sup> Bref, il s'agit dans ces circonstances de l'application de la maxime *de minimis non curat praetor*.

## C. Les appels d'offres

Nous croyons nécessaire d'aborder cette question en raison des problématiques relatives au favoritisme et au patronage en ce que l' élu municipal doit préférer les intérêts supérieurs de la municipalité aux siens. Nous estimons que le fait de favoriser un entrepreneur plutôt qu'un autre peut laisser croire à l'obtention d'un certain avantage au bénéfice des élus.

Pour illustrer nos propos, citons le *Rapport d'enquête sur l'administration de la Cité de Montréal* en 1909<sup>128</sup> où le juge Lawrence J. Cannon était venu à la conclusion que « *l'administration des affaires de la Cité de Montréal, par son conseil depuis 1902, a été saturée de corruption provenant surtout de la plaie du patronage.* » En outre, le commissaire reproche aux élus d'avoir « *administré les commissions et le conseil, de manière à favoriser l'intérêt particulier de leurs parents et amis, auxquels on distribuait contrats et positions au détriment des intérêts généraux de la cité et des contribuables* ». Résultat : sur le budget municipal de quelque 5 millions \$, 25% de cette somme a été dépensée en pots-de-vin et autres malversations. Les conclusions de cette commission allaient conduire éventuellement

---

<sup>127</sup> *Rochefort c. Dallaire*, J.E. 99-334, AZ-99021091 (C.S.).

<sup>128</sup> L. J. CANNON, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'administration des affaires de la Ville de Montréal par son Conseil de Ville*, Québec, BAnQ, Fonds E108, 1909, p., 147p.

à la création du comité exécutif de la Ville, chargé d'administrer la procédure d'appel d'offres prévues dans la Charte<sup>129</sup>.

La Cour d'appel, dans l'affaire *Néron c. Bilodeau*<sup>130</sup> rappelait que :

*Le recours aux soumissions publiques [...] constitue une norme de saine et honnête administration. Elle vise à enrayer le favoritisme et à faire profiter la municipalité des avantages de la libre concurrence. Pour que la norme ne soit pas stérile, il fallait l'assortir d'une sanction. Celle que le législateur a choisie ne permet pas au tribunal d'harmoniser la peine en fonction de la gravité de l'offense comme c'est le cas habituellement en matière pénale. Si un membre du conseil transgresse la norme, le tribunal n'a pas d'autre choix que de décréter une inhabilité de deux ans.*<sup>131</sup>

Dans *WMI Waste Management du Canada c. Municipalité d'Aylmer*<sup>132</sup>, le juge Orville Frenette s'est dit d'avis qu'« en matière de soumission de l'administration publique pour l'octroi de contrats, le législateur a voulu dépolitiser la distribution de ces contrats, assurer une concurrence loyale et permettre aux corporations municipales d'obtenir le meilleur produit au meilleur prix. »<sup>133</sup>

On peut résumer comme suit les bases de ce régime.

---

<sup>129</sup> *Id.*, p. 146 et 147. Le juge mentionne d'ailleurs que la disposition spécifique de la *Charte de la Cité de Montréal* (S.Q. 1899, c. 58) sur l'obligation de demander des soumissions (voir plus loin dans le texte) n'a pas pu empêcher l'immixtion et le favoritisme exercés par les élus à l'égard de leurs proches sympathisants...

<sup>130</sup> [1988] R.J.Q. 2366, AZ-88011906 (C.A.).

<sup>131</sup> *Id.*, p. 10; voir aussi *Marcel Martineau électricien inc. c. Ville de Saint-Romuald*, J.E. 96-505 (C.S.), conf. par C.A. Québec, no 200-09-000725-964, 22 mars 1999, jj. Rousseau-Houle, Deschamps et Chamberland ; Pierre GIROUX, *Contrats des organismes publics québécois*, Farnham, Les Publications CCH/FM Ltée, 1988, feuilles mobiles, à jour au 18 juin 2009 ; André LANGLOIS, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, 3e éd. éd., Cowansville, Québec, Éditions Y. Blais, 2005, p., 2894517645p. 368.

<sup>132</sup> C.S. Hull, n° 550-05-000871-916, 4 juin 1991, j. Frenette.

<sup>133</sup> *Id.*, p. 13.

LIBELLE DES DISPOSITIONS ACTUELLES	REF. L.C.V.	REF. C.M.
<p><i>1° Ne peut être adjudgé qu'après demande de soumissions publiques faite par annonce dans un journal, s'il comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus:</i></p> <p><i>1° un contrat d'assurance;</i>  <i>2° un contrat pour l'exécution de travaux;</i>  <i>3° un contrat pour la fourniture de matériel ou de matériaux;</i>  <i>4° un contrat pour la fourniture de services autres que des services professionnels:</i>  <i>a) visés à l'article ...;</i>  <i>b) nécessaires dans le cadre d'un recours devant un tribunal, un organisme ou une personne exerçant des fonctions judiciaires ou juridictionnelles.</i>  <i>[...]</i></p>	573	935
<p><i>Ne peut être adjudgé qu'après demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux entrepreneurs ou, selon le cas, deux fournisseurs, s'il comporte une dépense d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$, un contrat visé à l'un des paragraphes du premier alinéa du paragraphe 1 de l'article [...]</i></p>	573.1	936
<p><i>Peut être tenu personnellement responsable envers la municipalité de toute perte ou préjudice subi par elle et déclaré inhabile à exercer, pendant deux ans, la fonction de membre du conseil de toute municipalité, celle de membre de tout organisme municipal au sens de l'article 307 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2) ou celle de fonctionnaire ou d'employé d'une municipalité ou d'un tel organisme, le membre du conseil qui, sciemment, par son vote ou autrement, autorise ou effectue l'adjudication ou la passation d'un contrat sans respecter les règles prévues aux articles précédents de la présente sous-section ou dans le règlement pris en vertu de l'article ...</i>  <i>[...]</i>  <i>La poursuite en déclaration d'inhabilité s'exerce conformément aux articles 838 à 843 du Code de procédure civile (chapitre C-25) et celle en réparation de perte ou de préjudice, par action ordinaire. Tout contribuable peut exercer ces recours.</i>    <i>L'inhabilité peut également être déclarée au moyen de l'action en déclaration d'inhabilité prévue par la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités.</i></p>	573.3.4	938.4

## 1. Historique du régime

Si le recours aux soumissions publiques est relativement ancien dans la législation municipale, les règles particulières quant aux formalités et procédure de dépôt, ouverture et adjudication des contrats municipaux sont d'origine plus récente.

En 1870, l'article 893 C.M. mentionnait que « *sur résolution du conseil à cet effet, il est donné un avis public spécifiant succinctement les travaux à faire, les détails prescrits par le conseil, et le temps pendant lequel des soumissions pour l'entreprise de ces travaux peuvent être produites.* »<sup>134</sup> Aucun autre détail ne figurait concernant le type de contrat visé, sa valeur, la procédure et les suites à donner en cas de non respect de cette formalité. Cette disposition sera reprise dans le Code municipal de 1916 et sera en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> août 1978, date de l'entrée en vigueur des dispositions qui sont à la base du régime actuel.<sup>135</sup>

On retrouve dans la *Charte de la Cité de Montréal* de 1899 l'ancêtre moderne des dispositions actuelles.<sup>136</sup> En effet, l'article 554 mentionne que sauf disposition contraire de la charte,

*aucun contrat pour travaux à exécuter ou pour services à rendre, ou pour la fourniture de marchandises ou matériaux de quelque genre que ce soit, entraînant une dépense de \$500 ou au-dessus, [...] ne peut être passé ou fait par aucune commission, à moins que des soumissions n'aient été demandées par annonces publiques dans les journaux, au moins huit jours avant la passation de tel contrat.*<sup>137</sup>

La *Loi sur les cités et villes* ne contient pas de telles dispositions avant 1963 où on y a introduit une disposition relative à l'exigence d'adjuger tout contrat de biens ou de travaux municipaux d'une dépense supérieure à 10 000\$ et assortie de conditions de forme et de procédure<sup>138</sup>. À noter qu'à cette époque, la loi ne

---

<sup>134</sup> *Code municipal de la province de Québec*, S.Q. 1870, c. 68.

<sup>135</sup> *Code municipal de la province de Québec*, S.Q. 1916, art. 625.

<sup>136</sup> *Charte de la Cité de Montréal*, préc., note 129.

<sup>137</sup> Id.

<sup>138</sup> S.Q. 1963, c. 45, art. 14, introduisant les articles 609b à 609f à la *Loi sur les cités et villes*, S.R.Q., 1941, c. 233.

mentionnait aucune sanction particulière pour l'élu ou le fonctionnaire qui a fait défaut de respecter cette procédure.

En 1969, le rapport de la Commission municipale sur l'administration de la Cité de Pointe-aux-Trembles a recommandé au législateur

*[d']adopter une loi prévoyant qu'en plus d'être déchu de ses fonctions, un administrateur élu ou un fonctionnaire qui aurait accepté ou offert des ristournes ou pots-de-vin pour l'obtention de certains contrats ou avantages de la part de la corporation municipale, devrait perdre son droit d'être nommé à une fonction publique tout ou moins ou niveau municipal pour une période déterminée.*<sup>139</sup>

Cette enquête avait rapporté plusieurs irrégularités et malversations commises par le maire de l'époque, notamment dans l'octroi de subventions et aides financières à ses proches collaborateurs et sympathisants.

Le phénomène s'est répété en 1970 alors que la Commission municipale, dans son rapport sur l'administration de la Ville d'Anjou, a exprimé la recommandation suivante :

*Quant aux demandes de soumissions publiques pour l'exécution de travaux municipaux ou la fourniture de matériel ou de matériaux, la Commission est d'avis que les dites demandes de soumissions publiques devraient être publiées dans une section spéciale de la Gazette officielle de Québec pour tout contrat d'une valeur supérieure à \$25 000,00.*

---

<sup>139</sup> COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, *Rapport. Commission d'enquête sur l'administration de la Cité de Pointe-aux-Trembles*, Québec, Éditeur officiel du Québec, Service de la reprographie, 1969, p., p. 71.

*Il est très important que le contribuable puisse être assuré que la Corporation obtienne les meilleures conditions possibles dans l'adjudication de ses contrats [...]*<sup>140</sup>

Dans cette affaire, le maire Crépeault et un fonctionnaire municipal ont été à l'origine d'un stratagème de pots-de-vin, de malversations et d'avantages versés ou reçues de différentes compagnies afin de les inciter à avoir de « bonnes relations » avec la municipalité en retour de lucratifs contrats.

En 1977, le législateur a modifié le Code municipal et la *Loi sur les cités et villes* afin d'introduire la sanction d'inhabilité et la responsabilité personnelle pour tout membre d'un conseil qui, sciemment, par son vote ou autrement, autorise ou effectue l'adjudication de contrats qui ne respectent pas la règle des soumissions publiques<sup>141</sup>. Les deux lois indiquent que la poursuite en déclaration d'inhabilité s'effectue conformément à la procédure de la requête en *quo warranto* prévues au *Code de procédure civile*<sup>142</sup>. En 1987, le législateur a de nouveau modifié les articles du Code municipal et de la *Loi sur les cités et villes* afin de préciser que l'inhabilité peut également être déclaré au moyen de l'action en déclaration d'inhabilité prévue à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*<sup>143</sup>.

Depuis 1977, le régime d'appels d'offres était divisé en trois volets, lesquels assujettissent certains contrats selon l'une ou l'autre des procédures visées en

---

<sup>140</sup> COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, *Rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de Ville d'Anjou*, Québec, Éditeur officiel du Québec, Service de la reprographie, 1975, p., p. 149.

<sup>141</sup> *Loi amendant la Loi sur les cités et villes*, L.Q. 1977, c. 52, art. 21 ; *Loi amendant le Code municipal*, L.Q. 1977, c. 53, art. 37.

<sup>142</sup> *Id.* Voir nos commentaires à ce sujet au chapitre I.

<sup>143</sup> *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, L.Q. 1987, c. 57 ; art. 728 et 763.

fonction de leur valeur ou le type de contrat en jeu : les contrats conclus de gré à gré, les contrats adjugés à la suite d'une demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite et ceux adjugés à la suite d'un appel de soumissions publiques fait dans un journal. Sont visés par les dispositions pertinentes les contrats d'assurance, les contrats pour l'exécution de travaux, les contrats de fourniture de matériel et ainsi que pour la fourniture de certains services y compris certains services professionnels. De façon générale, l'assujettissement à l'une ou l'autre des procédures visées dépend de la valeur de la dépense engendrée par le contrat et réellement déboursée par la municipalité<sup>144</sup>.

Cependant, seuls les manquements aux dispositions concernant les appels publics de soumissions étaient susceptibles d'invalidité. Les deux seuls cas d'ouverture d'un tel recours portaient sur l'adjudication d'un contrat sans soumissions publiques et sur l'adjudication d'un contrat à un soumissionnaire autre que celui ayant déposé l'offre la plus basse sans avoir reçu l'autorisation gouvernementale pour ce faire. Il faut comprendre que cette sanction de destitution était expressément prévue dans le texte de loi pertinent (ancien art. 935(9)(a)(b) C.M. ; ancien art. 573(9)(a)(b) L.C.V.). La jurisprudence de l'époque refusait d'étendre le recours en destitution aux contrats adjugés à la suite d'un appel d'offres par voie d'invitation écrite<sup>145</sup>.

---

<sup>144</sup> Art. 573 et 573.1 L.C.V. ; art. 935 et 936 C.M. ; *Carignan c. Deschamps*, J.E. 2004-1603, AZ-50236026 (C.S.).

<sup>145</sup> *Gauthier c. Dextrase*, C.S. Terrebonne, n° 700-05-222057-820, 20 juin 1985 ; j. Zerbisias ; *Caron c. Ricard*, C.S. Trois-Rivières, n° 400-05-000424-888, 13 janvier 1989, j. Laroche ; *Vachon-Goulet c. Fortier*, J.E. 96-402 (C.S.).

En 2002, le Code municipal et la *Loi sur les cités et villes* ont été modifiés afin que la sanction de destitution, alors prévue pour les manquements relatifs aux appels d'offres par avis publics, soit dorénavant étendue aux contrats passés en contravention avec les dispositions concernant les appels d'offres par voie d'invitation écrite<sup>146</sup>.

Cette loi modificatrice instaurait aussi le système de pondération et d'évaluation des offres pour certains contrats, notamment, pour la fourniture de services professionnels. Cette procédure comprend l'obligation de former un comité de sélection d'au moins trois membres, autres que des membres du conseil, chargé de l'évaluation des soumissions (art. 573.1.0.1.1 al. 1 (3) L.C.V. ; 935.0.1.1 al. 1 (3) C.M.)). Cette disposition exprime, selon nous, le souhait du législateur d'écarter les élus municipaux de la procédure d'analyse de soumissions et ce, afin d'offrir une meilleure garantie d'indépendance et d'équité dans le traitement et l'évaluation des soumissions.

## **2. La sanction d'inhabilité**

Me André Langlois résume ainsi les trois cas d'ouverture d'un recours en inhabilité à l'encontre d'un élu en matière de soumissions publiques :

- Avoir participé de façon délibérée à l'adjudication d'un contrat sans avoir procédé à une demande de soumissions publiques ;
- Avoir participé ou encouragé de façon délibérée la scission injustifiée d'un contrat (ce dernier étant en principe considéré

---

<sup>146</sup> L.Q. 2002, c. 37, art. 91 et 113, introduisant les nouveaux articles 573.3.4 L.C.V. et 938.4 C.M.



comme constituant un tout en soi) et ce, dans le but d'éviter le régime plus exigeant des soumissions publiques ;

- Avoir participé de façon délibérée à l'adjudication d'un contrat à un autre que le plus bas soumissionnaire;
- Ne pas avoir respecté, sciemment, les dispositions fondamentales applicables à certains contrats de services professionnels.<sup>147</sup>

Dans *Néron c. Bilodeau*<sup>148</sup>, la Cour d'appel a mentionné la nécessité d'appliquer avec précaution les dispositions permettant au tribunal de déclarer l'inhabilité à occuper une charge publique et ce, afin de respecter la légitimité démocratique de l'élection du membre du conseil municipal :

*Une déclaration d'inhabilité à remplir une charge municipale pour une période de deux ans contre une personne qui remplit par ailleurs toutes les conditions d'éligibilité se traduit par la perte de droits politiques.*

*Lorsqu'on prive un citoyen de son droit d'être élu à une charge municipale on le dépouille d'une faculté que la loi lui reconnaît, on le prive de l'exercice d'un droit qui est à la base même du système démocratique dans lequel nous vivons.*

*La Charte canadienne des droits et libertés consacre en son article troisième le droit démocratique des citoyens canadiens de voter et d'être élus aux élections législatives fédérales ou provinciales.*

*L'article 22 de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne étend cette garantie démocratique en reconnaissant le droit politique de toute personne légalement habilitée et qualifiée de se porter candidat lors d'une élection et d'y voter.*

*Cette dernière garantie ne se limite pas aux seules élections législatives. Elle englobe aussi le domaine municipal.*

*Par sa nature même une déclaration d'inhabilité contre une personne légalement habilitée et qualifiée revêt un caractère pénal.*

---

<sup>147</sup> A. LANGLOIS, préc., note 131, p. 376-378.

<sup>148</sup> Préc., note 130.

*C'est donc à bon droit que le premier juge, selon moi, assimile pareille sanction aux sanctions que l'on impose pour infractions aux lois pénales et pour infractions contre le bien-être public.*<sup>149</sup>

Par ailleurs, la Cour d'appel nuance cette dernière affirmation en opinant en faveur d'une approche civile concernant l'interprétation à donner au mot « sciemment » et du fardeau de preuve applicable :

*L'usage du mot "sciemment" exige que le poursuivant fasse la preuve qu'en agissant de la sorte le contrevenant le fait intentionnellement ou avec une telle insouciance que les conséquences de son geste le rendent indifférent, étant conscient que sa façon d'agir constitue une infraction à la loi.*<sup>150</sup>

Dans cette affaire, la Cour d'appel a cassé le jugement de première instance ayant accueilli une requête en *quo warranto* à l'encontre des défendeurs et ce, au motif que leur bonne foi n'était pas en doute. La Cour estime qu'ils n'ont aucunement profité pécuniairement du contrat et de plus, aucune preuve de conflit d'intérêts n'apparaît au dossier. Les élus ont simplement cru, à tort, qu'ils n'étaient pas obligés de procéder par appel d'offres<sup>151</sup>. Au surplus, écrit la Cour :

*l'adage "nul n'est censé ignorer la loi" n'aurait pas permis aux appelants d'invoquer leur ignorance [des formalités impératives de procéder par des soumissions publiques pour les travaux projetés] mais le mot sciemment [prévu à cet article] leur permet d'invoquer leur bonne foi [...]*<sup>152</sup>

---

<sup>149</sup> *Id.*, p. 9.

<sup>150</sup> *Id.*, p. 10, j. Beauregard.

<sup>151</sup> *Id.*

<sup>152</sup> *Id.*, p. 3.

Ces propos étaient annonciateurs des enseignements de l'arrêt *Fortin c. Gadoury*<sup>153</sup> où la Cour d'appel a établi que le mot « sciemment » devait s'interpréter selon une approche civiliste suggérant « en toute connaissance de cause ».

Dans *Dubé c. Grignon*<sup>154</sup>, la Cour d'appel a confirmé le jugement de première instance où le juge Yvan Macerola avait accueilli une requête en *quo warranto* et déchu le maire de Sainte-Adèle de sa charge de maire et ce, au motif d'avoir de façon délibérée fractionné le contrat afin notamment de le soustraire à l'application des règles du ministère de l'Environnement.

Dans *Lévesque c. Lemay*<sup>155</sup>, le juge de première instance a rejeté l'action en inhabilité à l'égard des six conseillers et ce, au motif que ces derniers étaient de bonne foi et qu'ils ne savaient pas que le fractionnement des contrats n'était pas permis en toute circonstance. Ils faisaient tous confiance au maire en raison de ses vingt-huit années d'expérience. Par ailleurs, le maire a été déclaré inhabile au motif qu'il savait que les travaux nécessitaient un appel d'offres, comme le lui avait souligné la secrétaire-trésorière au moment d'accorder le contrat<sup>156</sup>. Mais le maire avait décidé quand même de faire fractionner le contrat pour des motifs d'économie.

Le juge souligne :

*Monsieur Lemay agit comme un grand seigneur de l'époque féodale. Les gestes posés par ce seigneur ont comme but l'intérêt de ses censitaires (électeurs). Ceci dit sans malice, car le Tribunal est convaincu de l'honnêteté de monsieur Lemay et aucun geste posé n'a*

---

<sup>153</sup> J.E. 95-705 (C.A.)

<sup>154</sup> J.E. 97-1528 (C.A.)

<sup>155</sup> J.E. 96-2227 (C.S.).

<sup>156</sup> Voir, au même effet : *Vachon-Goulet c. Fortier*, J.E. 96-402 (C.S.)

*été dans son propre intérêt ou dans le but d'en tirer un bénéfice pécunier [sic] quelconque.*<sup>157</sup>

Toutefois, la Cour a qualifié le comportement du maire de « faute inexcusable » compte tenu de son expérience et d'une preuve démontrant à l'existence d'un seul et même contrat et d'un seul paiement reçu<sup>158</sup>.

## **D. Les codes d'éthique municipaux**

### **1. L'avènement des codes d'éthique et leur utilité**

Dans les années 1990, plusieurs conseils municipaux ont procédé à l'adoption de « codes d'éthique » destinés à mieux encadrer le cadre juridique en place. Interrogé sur la décision du conseil municipal de la Ville de Québec d'adopter un code d'éthique en juin 1991, le maire de l'époque, M. Jean-Paul L'Allier, déclarait que « *l'un des objectifs qu'on avait à l'esprit était de rappeler aux élus toutes les lois qui sont applicables à cette clientèle* »<sup>159</sup>. Monsieur L'Allier faisait référence au fait que le cadre juridique de prévention et de sanction des conflits d'intérêts est contenu dans plusieurs lois : « *La législation suffit à certains points de vue, mais elle est tellement éclatée dans de nombreuses lois et règlements que personne n'est véritablement capable d'en faire la synthèse.* »<sup>160</sup>

M<sup>e</sup> Gilles Hébert est d'avis que les codes d'éthique offrent plusieurs avantages. Outre celui de regrouper en un seul document les règles que l'on retrouve dans plusieurs lois, cet avocat ajoute :

---

<sup>157</sup> *Lévesque c. Lemay*, préc., note 155, p. 8.

<sup>158</sup> *Id.*, p. 10 et 11.

<sup>159</sup> "Éthique", *Municipalité*, Ministère des Affaires municipales, juin 1991, p. 25.

<sup>160</sup> *Id.*

- *Il permet aux citoyens de mieux comprendre les règles qui gouvernent les élus, les représentants, les fonctionnaires et les employés, en matière d'éthique;*
- *Il précise la procédure de dévoilement de l'intérêt personnel d'un élu, d'un représentant, d'un fonctionnaire et d'un employé dans un dossier sur lequel ils seront appelés à se prononcer;*
- *Étant adopté en séance publique du conseil, ce code devient de ce fait accessible à tous les contribuables qui peuvent par la suite surveiller son application.*<sup>161</sup>

Par exemple, le code d'éthique de la Ville de Laval, adopté en novembre 1994<sup>162</sup>, reprend le principe de s'abstenir de participer à toute décision qui risque de nuire à l'impartialité nécessaire à l'exécution des tâches d'un élu municipal, principe que nous retrouvons aux articles 304 à 306, 357, 358, 360, 361 de la *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités*. La première règle de ce code reprend ce principe de la façon suivante : « *Ils doivent éviter d'être ou de se placer sciemment dans une situation susceptible de mettre en conflit, d'une part, leur intérêt personnel ou celui de leurs proches et, d'autre part, les devoirs de leurs fonctions.* » En outre, ce code précise le sens à donner au concept d'intérêt indirect dans une question devant être discutée ou décidée par le conseil municipal. En effet, le code mentionne que cet intérêt indirect, tel qu'il est mentionné par la Loi, peut se manifester par un intérêt appartenant à des proches d'un élu (le conjoint, l'enfant, le père, la mère, le

---

<sup>161</sup> Gilles HÉBERT, «Les conflits d'intérêts: abus de confiance, devoir de loyauté et code d'éthique», dans André Poupart (dir.), *La démocratie municipale - Journées Maximilien-Caron*, Montréal, Themis, 1996, p. 49, à la page 63.

<sup>162</sup> *Code d'éthique s'appliquant aux élus, aux représentants et aux employés*, Conseil municipal de la Ville de Laval, résolution n° CE-93/8568, 8 décembre 1993.

frère, la sœur) ou sous la forme d'une participation à une entreprise, sauf exceptions prévues dans la Loi<sup>163</sup>.

Une autre illustration intéressante de l'utilité pratique d'un code d'éthique concerne la question des cadeaux et autres gratifications offerts à un élu dans l'exercice de ses fonctions. La doctrine distingue ces avantages en deux catégories : les cadeaux et gratifications offerts à un élu en vue de l'influencer dans une prise de décision – ce qui est interdit par les articles 122 et 123 du *Code criminel* ainsi que 306 L.É.R.M. (une malversation, un abus de confiance ou une autre inconduite) ; et les cadeaux de courtoisie, ceux qui sont offerts gracieusement et dont l'acceptation ne constitue pas nécessairement un geste illégal<sup>164</sup>. La loi ne prévoit pas cette distinction autrement que par l'article 306 L.É.R.M. Pour conclure à un tel acte passible de déclaration d'inhabilité en vertu de cet article, la jurisprudence exige la preuve d'un geste posé en vue de procurer à l'élu, directement ou indirectement, un avantage matériel ou moral<sup>165</sup>. Là encore, les codes d'éthique municipaux sont utiles : (1) pour sensibiliser les élus aux conséquences pouvant découler de l'acceptation d'un cadeau ; et (2) en leur proposant un guide leur permettant de distinguer l'avantage pouvant entraîner une sanction juridique de celui qu'il peut être justifié d'accepter eu égard aux circonstances.

Le code d'éthique de Ville de Laval aborde la question des avantages et gratifications que les élus et fonctionnaires peuvent recevoir de la façon suivante :

---

<sup>163</sup> *Id.*, p. 9.

<sup>164</sup> Voir le chapitre I.

<sup>165</sup> *Parenteau c. Bourbonnais*, préc., note 42; *Fortin c. Gadoury*, préc., note 45.

*Ils doivent s'abstenir de solliciter, d'accepter ou de recevoir de quiconque un avantage pour eux ou pour leurs proches en échange d'une prise de position, d'une intervention ou d'un service. [...]*

*Le fait d'accepter un avantage pour eux-mêmes ou pour leurs proches peut provoquer une situation de dépendance ou tout au moins de malaise à l'égard de celui qui l'a offert.*

*Consciente toutefois que les élus, les représentants et les employés municipaux oeuvrent dans un contexte dans lequel sont présentes certaines règles de courtoisie, la Ville considère qu'ils peuvent accepter, à ce titre, pour eux ou pour leurs proches des avantages pourvu que ceux-ci rencontrent les critères suivants:*

- *ils doivent être conformes aux règles de la courtoisie, du protocole, de l'hospitalité ou de l'usage;*
- *ils ne proviennent pas d'une source anonyme;*
- *ils ne sont pas constitués d'une somme d'argent, d'une action, d'une obligation, d'un effet de commerce ou d'un titre quelconque de finances;*
- *ils ne sont pas de nature à laisser planer un doute sur leur intégrité, leur indépendance ou leur impartialité ou sur l'intégrité, l'indépendance ou l'impartialité de la Ville ou d'un organisme municipal.*

*Ces exceptions doivent s'interpréter restrictivement en conservant à l'esprit que les élus, les représentants et les employés municipaux doivent toujours éviter de se placer dans une situation où ils seraient susceptibles d'être placés en conflit d'intérêts.<sup>166</sup>*

Les règles sur l'éthique adoptées par la Ville de Granby en 2006 sont au même effet<sup>167</sup>. Le code d'éthique de la Ville de Vaudreuil-Dorion, reprenant les exceptions de celui de Ville de Laval, ajoute d'autres dispositions qui illustrent de façon encore plus pratique le genre de cadeaux de courtoisie autorisés :

---

<sup>166</sup> Préc., note 162.

<sup>167</sup> Règles concernant l'éthique, Conseil municipal de la Ville de Granby, résolution n° 06/05/0324, 1<sup>er</sup> mai 2006.

- *qu'ils soient modestes;*
- *qu'ils soient conformes aux règles de courtoisie, du protocole, de l'hospitalité ou de l'usage et que leur refus serait jugé blessant ou embarrassant;*
- *que l'invitation réponde à des impératifs d'ordre professionnel et qu'elle soit offerte dans le cadre d'événements où la Ville doit être dûment représentée.*<sup>168</sup>

Un mécanisme très intéressant de dénonciation de tels avantages était prévu dans l'ancien code d'éthique de la Ville de Montréal, adopté le 21 juin 1990<sup>169</sup>, code qui ne semble pas avoir survécu aux mouvements de fusions municipales<sup>170</sup>. Dans ce code, à l'article 3.2, on y mentionnait que :

*lorsqu'un membre du conseil accepte ou reçoit une marque d'hospitalité [...] Il doit, si cette marque d'hospitalité ou cet avantage a une valeur de 75 \$ ou plus, le déclarer, par écrit, au syndic, dans les dix jours. Cette déclaration doit contenir une description adéquate de la marque d'hospitalité ou de l'avantage reçu, préciser le nom de celui ou celle qui le lui a procuré, ainsi que les circonstances dans lesquelles le membre a reçu cette marque d'hospitalité ou avantage.*<sup>171</sup>

Nous estimons que cette disposition témoigne d'un souci de transparence que doit revêtir toute personne élue à une charge municipale. Mieux encore, cette mesure amène l' élu à s'interroger sur les conséquences reliées à la réception d'un tel avantage et sur le bien-fondé de celui-ci. Cette obligation de divulgation n'est pas

---

<sup>168</sup> *Code d'éthique à l'intention des élus, employés et autres intervenants de la Ville de Vaudreuil-Dorion*, Conseil municipal de la Ville de Vaudreuil-Dorion, résolution n° 08-11-998, 18 novembre 2008, p. 3.

<sup>169</sup> *Code d'éthique des membres du Conseil municipal*, Conseil municipal de la Ville de Montréal, résolution n° C090-02240, 21 juin 1990.

<sup>170</sup> Catherine HANDFIELD, « Un code d'éthique dès mardi, à Montréal » *La Presse*, 24 avril 2009, p. A6.

<sup>171</sup> *Code d'éthique des membres du Conseil municipal*, préc., note 169; André BERTHELET, « Où est passé le code d'éthique? », *La Presse*, 24 avril 2009, p. A21.



sans rappeler les règles de la divulgation des intérêts prévues dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* et particulièrement le modèle de la loi manitobaine, mentionnée précédemment<sup>172</sup>.

Une autre disposition intéressante de l'ancien code d'éthique de la Ville de Montréal concernait le cas de tout élus qui quitte le comité exécutif : il « *devrait, après la fin de son mandat, éviter d'occuper un emploi qui pourrait laisser croire, soit qu'il s'agit d'un bénéfice futur, soit qu'il s'agit d'un retournement d'intérêt au désavantage de la Ville.* »<sup>173</sup> Enfin, ce code était sous la responsabilité d'un syndic nommé par le conseil municipal.

Lors de sa séance du 1<sup>er</sup> mai 2009, le conseil municipal de la Ville de Montréal a adopté un « code d'éthique transitoire », lequel s'inspire largement du code de 1990<sup>174</sup>. Les dispositions précitées ont été reprises mais avec toutefois une légère modification concernant l'obligation de divulgation d'un avantage ou d'une marque d'hospitalité : la dénonciation écrite devra se faire dorénavant au greffier plutôt qu'au syndic<sup>175</sup>.

Rappelons enfin l'initiative de la Ville de Longueuil qui, au lieu d'adopter un code d'éthique écrit, a procédé à la création d'un poste de conseiller en éthique<sup>176</sup>. La mission et le mandat premier de ce conseiller sont de nature essentiellement

---

<sup>172</sup> *Supra*.

<sup>173</sup> *Code d'éthique des membres du Conseil municipal*, préc., note 169, art. 19.

<sup>174</sup> *Code d'éthique transitoire*, Conseil municipal de la Ville de Montréal, résolution n° CM09 0293, 27 avril 2009.

<sup>175</sup> *Id.*, art. 5

<sup>176</sup> *Création de la fonction de conseiller en éthique et nomination de son titulaire*, Conseil municipal de la Ville de Longueuil, résolution n° CM-040316-13.24, 16 mars 2004.

consultative; le commissaire est une personne ressource susceptible de donner des avis ou des conseils quand on les lui demande ou lorsque ce dernier estime nécessaire de le faire<sup>177</sup>. Le passage suivant d'un document rédigé par le commissaire en question est particulièrement intéressant quant à la portée de son mandat :

*Le conseiller en éthique n'est pas un critique ni un commentateur politique. Ses interventions peuvent se situer à plusieurs niveaux, mais il importe de noter qu'il agit en tant que conseiller auprès des personnes, ou de groupes, sur des questions de nature personnelle reliées à un comportement adopté (ou qui devrait être adopté) dans une situation en rapport avec une fonction occupée à la Ville. C'est dire qu'il n'a donc rien à voir dans les autres aspects de la vie privée des personnes susceptibles de faire appel à ses services. Et qu'il n'a pas à se prononcer en tant que consultant, critique ou commentateur sur des mesures d'ordre administratif ou des décisions politiques. On ne s'attendra pas, non plus, à ce qu'il exprime un jugement sur l'opportunité ou l'aspect plus ou moins conforme à l'éthique.*<sup>178</sup>

La nomination de ce commissaire relève du conseil municipal et la durée de son mandat est de cinq ans, non renouvelable. Le commissaire dépose à chaque année un rapport annuel<sup>179</sup>. Ce rapport porte à la fois sur les dossiers de nature publique qu'il a traités ainsi que sur les aspects plus généraux des consultations privées effectuées par les élus ou les fonctionnaires de la municipalité. On retrouve enfin des recommandations émises par le commissaire; la plus intéressante est le souhait de ce dernier que le conseil municipal se dote d'une « déclaration solennelle d'engagements en matière d'éthique », laquelle « *devrait être largement diffusée afin de permettre*

---

<sup>177</sup> Pierre GRAVEL, *Le conseiller en éthique*, <[http://www.longueuil.ca/vw/asp/attachements/messages-msg\\_fichier-7314-1.pdf](http://www.longueuil.ca/vw/asp/attachements/messages-msg_fichier-7314-1.pdf)> (consulté le 19 mai 2009).

<sup>178</sup> *Id.*

<sup>179</sup> Voir par ex. : VILLE DE LONGUEUIL (bureau du conseiller à l'éthique), *Rapport annuel 2008*, avril 2009: <[http://www.longueuil.ca/vw/asp/attachements/messages-msg\\_fichier-24947-1.pdf](http://www.longueuil.ca/vw/asp/attachements/messages-msg_fichier-24947-1.pdf)> (consulté le 20 mai 2009), 11 p.

*aux citoyens de s'y référer au besoin pour se faire une opinion sur le respect de ces engagements par les élus et les cadres* »<sup>180</sup> On dénote un souci de mieux faire connaître un ensemble de propositions éthiques au moyen d'un document écrit de même nature qu'un code d'éthique. Cette recommandation ne semble pas avoir été mise en œuvre à ce jour. La Ville de Longueuil est la seule municipalité québécoise connue actuellement à s'être dotée d'un tel organe consultatif en matière d'éthique municipale.

## **2. La portée juridique d'un code d'éthique**

Dans une affaire où la Cour supérieure avait à décider d'une action en inhabilité contre une conseillère municipale de la Ville de Québec<sup>181</sup>, le juge Hubert Walters a refusé d'appliquer les principes contenus dans le code d'éthique de la Ville de Québec qui avait été déposé par le procureur du demandeur. « *En autant que le Tribunal est concerné, écrit-il, c'est en regard de la Loi qu'il doit décider, Loi qui doit être interprétée restrictivement, ce qui exclut l'application de normes extérieures mais n'empêche pas d'en prendre connaissance.* »<sup>182</sup> Cette décision renforce l'idée voulant qu'un code d'éthique municipal n'établisse pas d'obligation juridique à proprement parler mais plutôt des règles de conduite usuelles et nécessaires au respect des différentes dispositions législatives portant sur les conflits d'intérêts. Cette décision confirme aussi le fait qu'une municipalité ne peut pas attacher à son

---

<sup>180</sup> VILLE DE LONGUEUIL (bureau du conseiller à l'éthique), *Rapport annuel 2004-2005*, mars 2006: <[http://www.longueuil.ca/vw/asp/attachements/messages-msg\\_fichier-15173-1.pdf](http://www.longueuil.ca/vw/asp/attachements/messages-msg_fichier-15173-1.pdf)> (consulté le 19 mai 2009), p. 14.

<sup>181</sup> *Marchand c. Poirier*, J.E. 2000-2273 (C.S.).

<sup>182</sup> *Id.*, p. 2.

code d'éthique l'imposition d'une amende conformément à l'article 369 L.C.V. ou à l'article 455 C.M. puisque la loi prévoit déjà l'inhabilité comme peine attachée à un manquement à l'une ou l'autre des dispositions concernant le conflit d'intérêts. Et qui plus est, un tel code ne pourrait vraisemblablement pas être adopté par voie réglementaire étant donné les termes de l'article 5 de la *Loi sur les compétences municipales*<sup>183</sup> qui ne semblent viser que l'établissement de normes à l'égard des citoyens.

D'ailleurs, il faut rappeler qu'actuellement, aucune disposition législative spécifique prévue dans la *Loi sur les compétences municipales*, la *Loi sur les cités et villes* ou le *Code municipal du Québec* n'autorise une municipalité à adopter un tel code comprenant une force contraignante assortie de sanctions de quelque nature que ce soit. Nous sommes d'avis que l'article 85 L.C.M. qui porte sur le pouvoir d'adopter tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population aussi bien que l'article 331 L.C.V. et dans une moindre mesure l'article 491 (2) C.M., concernant le pouvoir d'adopter des règles et règlements pour sa régie interne et pour le maintien de l'ordre durant ses séances, ne sont pas suffisamment explicites pour justifier l'adoption d'un code d'éthique assorti de sanctions particulières<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> L.R.Q., c. C-47.1.

<sup>184</sup> Soulignons que depuis l'arrêt *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Ville de Hudson*, [2001] 2 R.C.S. 241, il n'est pas permis d'utiliser le pouvoir général de réglementation si une disposition législative particulière porte sur le même objet. Voir aussi *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, [2005] 3 R.C.S. 141. J. HÉTU et Y. DUPLESSIS, préc., note 5, §8.101 et suiv.

Il faut donc comprendre qu'un code d'éthique se veut d'abord et avant tout un outil de nature pédagogique : il rassemble dans un même document les règles juridiques essentielles et explique les balises essentielles pour amener l'élu à faire preuve de prudence lorsque des situations potentielles de conflit d'intérêts surgissent. Si un tel code ne peut imposer aucune sanction de nature juridique, il peut toutefois avoir des conséquences de nature politique pour quiconque n'applique pas ses préceptes.

Dans son étude sur les codes d'éthique de certaines grandes villes québécoises<sup>185</sup>, Alain Baccigalupo aborde de manière franche la question de l'utilité réelle des codes d'éthique adoptés par les conseils des différentes municipalités en regard du cadre juridique déjà en place :

*[C]es nouvelles armes [...] ne sont-elles qu'un simple gadget, de la poudre aux yeux, voire, au mieux, une tentative de moralisation de la vie publique municipale s'inscrivant dans le courant à la mode du politically correct?*<sup>186</sup>

Après avoir procédé à une étude comparative des différents codes d'éthique des grandes villes du Québec et de ceux des différentes associations d'employés municipaux, l'auteur constate que bien que plusieurs codes reprennent le cadre légal en place au Québec, ces textes conservent toute leur pertinence du moment que « *le contenu de ces textes vise à préciser utilement et à renforcer substantiellement des normes générales-cadres, auquel cas le code devient un texte juridique*

---

<sup>185</sup> Alain BACCIGALUPO, *Éthique et déontologie chez les élus et les administrateurs municipaux des grandes villes du Québec*, Sainte-Foy, Université Laval, Laboratoire d'études politiques, 1995, 75 p.

<sup>186</sup> *Id.*, p. 1.

*complémentaire qui peut s'avérer fort utile.»*<sup>187</sup> En outre, l'auteur s'interroge sur la variation du contenu des différents codes d'éthique adoptés par certaines municipalités québécoises et propose l'adoption d'un seul et même code applicable par toutes les municipalités :

*[...] on voit mal pourquoi des normes comportementales différenciées devraient venir régir élus locaux et fonctionnaires municipaux à travers les quelque 1 500 municipalités locales québécoises. Il ne semble pas que ce serait faire outrage au principe fort louable de l'autonomie municipale que de s'orienter vers l'élaboration d'un code spécifique à l'ensemble des municipalités du pays. Sans compter que ceci serait peut-être le moyen le plus efficace d'éviter que les nouveaux codes d'éthique et de déontologie qui fleurissent actuellement dans l'univers municipal ne soient, comme c'est trop souvent le cas présentement, rien d'autre qu'un simple moralisation de la vie politique et administrative municipale [...]*<sup>188</sup>

### **3. Changements à l'horizon**

Pour faire suite à une demande expresse du conseil municipal de la Ville de Montréal le 27 avril 2009 afin que le Gouvernement du Québec crée un poste de commissaire à l'éthique pour l'ensemble des élus de la province<sup>189</sup>, la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire a confié le mandat à un comité, sous la responsabilité de la Commission municipale, d'étudier la question de l'éthique dans le milieu municipal québécois<sup>190</sup>. Le mandat de ce comité était le suivant :

---

<sup>187</sup> *Id.*, p. 69 et 70.

<sup>188</sup> *Id.*, p. 70 et 71.

<sup>189</sup> Ville de Montréal, résolution n° CM09 0293, 27 avril 2009.

<sup>190</sup> *Éthique dans le milieu municipal - la ministre Nathalie Normandeau confie un mandat à un groupe de travail sous la responsabilité de la Commission municipale du Québec*, Communiqué de la Ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, 1<sup>er</sup> mai 2009, en ligne : <<http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Mai2009/01/c7648.html>>.

- *Conseiller la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire sur des mesures et des mécanismes afin de préciser les règles d'éthique au sein du milieu municipal.*
- *Émettre des hypothèses quant à la mise en oeuvre de ces mesures et mécanismes.*
- *Élaborer les lignes directrices d'un code d'éthique destiné aux municipalités et aux organismes municipaux au cours de l'année 2010.*
- *Définir les orientations d'éventuelles propositions législatives en vue d'un dépôt à la session d'automne 2009 à l'Assemblée nationale.*
- *Identifier et recommander l'organisme le plus approprié pour encadrer toute la question de l'éthique en milieu municipal.*
- *Consulter, le cas échéant, les experts en éthique du ministère du Conseil exécutif et de l'Assemblée nationale.*<sup>191</sup>

Le débat autour de la nécessité d'adopter ou non un code d'éthique s'est manifesté à différentes époques de la vie municipale. Déjà, en 1980, l'honorable Albert Malouf rappelait, dans son célèbre rapport sur le coût des Olympiques de Montréal de 1976<sup>192</sup>, la nécessité :

*que les autorités du Québec repensent les lois et règlements existant dans ce domaine et qu'un code de déontologie fixant les règles et la ligne de conduite s'appliquant à chacun de ces groupes soit adopté dans le plus bref délai possible. Un tel code devra fixer les activités auxquelles ces personnes ne pourraient participer, contenir des dispositions obligeant le dépôt de déclarations donnant tous les détails sur tous les biens appartenant à la personne impliquée, et à son conjoint, donner au public le droit de prendre connaissance de ces déclarations et prévoir des sanctions sévères pour ceux qui le transgresseraient.*<sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> *Id.*

<sup>192</sup> QUÉBEC (PROVINCE), *Rapport de la Commission d'enquête sur le coût de la 21e olympiade*, Montréal, 1980, 5 vol.

<sup>193</sup> *Id.*, vol. 1, p. 74.

De plus, le rapport Malouf recommandait à l'Assemblée nationale d'adopter des règles destinées à tous les élus municipaux et appliquées uniformément sur tout le territoire québécois<sup>194</sup>. Il privilégiait donc une approche étatique plutôt qu'une approche qui laisse aux municipalités locales le soin d'arbitrer ou de moduler les règles d'éthique essentielles à la base de la charge publique d'un élu.

Depuis la production du rapport Malouf, l'État québécois s'est doté de lois municipales qui renferment à notre avis un *corpus* juridique suffisamment détaillé pour encadrer toute situation réelle ou potentielle de conflit d'intérêts. Cependant, ces composantes sont éparpillées dans des lois spécifiques, ce qui n'est pas sans amener certains inconvénients d'importance :

- le cadre légal est difficile à identifier clairement et à synthétiser de manière cohérente;
- les élus municipaux et le public en général méconnaissent ou sont mal informés quant à la nature des règles existantes et de leurs conséquences juridiques;
- de ce fait, les mouvements de pression populaire croient à tort à l'absence de règles et que les circonstances exigent l'adoption d'un code d'éthique contraignant.

Le 30 juin 2009, le Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal déposait son rapport d'étude<sup>195</sup>. Le contenu de ce rapport est intéressant à plusieurs égards.

Dans un premier temps, l'étude définit les différents concepts d'éthique et de déontologie. Cet aspect du rapport est traité dans notre chapitre préliminaire.

---

<sup>194</sup> *Id.*

<sup>195</sup> COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, préc., note 1.



Par la suite, le rapport fait état des différentes valeurs éthiques qui sont à la base de la poursuite du bien commun assumée par la municipalité. Ces principes *« vont indiquer une orientation, exprimer une attitude et un souci des autres en plus de servir d'inspiration. Ils sont porteurs de messages qui relient les valeurs et les normes renforçant leur cohérence dans une visée d'harmonie. »*<sup>196</sup>

Puis, le Rapport recommande au législateur de modifier la loi afin d'obliger les municipalités québécoises à adopter et à mettre à jour périodiquement un code de déontologie<sup>197</sup>. Au dire des auteurs, ce code de déontologie devrait comporter les éléments suivants :

- *La règle portant sur les conflits d'intérêts;*
- *La règle portant sur l'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières et informationnelles à d'autres fins que celles prévues;*
- *La règle portant sur la gratification;*
- *La règle portant sur l'obligation de discrétion et du respect de la confidentialité;*
- *La règle portant sur le favoritisme;*
- *La règle portant sur les interactions avec les organismes externes;*
- *La règle portant sur les obligations après-mandat.*<sup>198</sup>

Au surplus, le Groupe de travail recommande aussi aux conseils municipaux d'évaluer la possibilité d'instaurer un code de déontologie pour les employés

---

<sup>196</sup> *Id.*, p. 5.

<sup>197</sup> *Id.*, p. 21, recommandations R-7 et R-8.

<sup>198</sup> *Id.*, p. 6 et 7.

municipaux dans l'exercice de leurs fonctions<sup>199</sup>. À ce titre, le Rapport mentionne l'utilité de ce code en raison « *de la place de plus en plus importante qu'occupent les employés municipaux dans la gestion des affaires courantes, l'autorisation des dépenses et la conclusion de contrats [...]* »<sup>200</sup> De plus, le Rapport va même jusqu'à recommander que l'on puisse inclure dans les contrats municipaux « *une clause par laquelle les entreprises contractantes s'engagement à respecter le code d'éthique et de déontologie et à n'entreprendre aucune action allant à son encontre.* »<sup>201</sup> Cette clause pourrait être assortie, mentionne le Rapport, d'une sanction allant jusqu'à l'impossibilité de contracter avec la municipalité pour une période de deux ans. Cette approche s'avère assez innovatrice, voire ambitieuse, bien que des modifications législatives s'avèrent nécessaires pour permettre sa mise en œuvre. En effet, la loi actuelle ne permet pas à la municipalité d'effectuer une telle discrimination compte tenu du caractère public des soumissions publiques (*supra*).

Ces propositions du rapport suggèrent que l'établissement de codes de déontologie constitue un outil administratif utile et pratique, destiné à résumer en un seul document les dispositions faisant partie du cadre juridique établi. Ces codes permettent aussi de simplifier le langage afin qu'il demeure facilement accessible et intelligible auprès des élus municipaux<sup>202</sup>. Mieux encore, cette approche permet selon nous d'éclaircir certains aspects qui demeurent encore difficiles à cerner au plan pratique mais qui sont susceptibles de sanction en cas de non-respect de la loi. Nous

---

<sup>199</sup> *Id.*, p. 21.

<sup>200</sup> *Id.*

<sup>201</sup> *Id.*, p. 22, recommandation R-10.

<sup>202</sup> *Id.*, p. 3.

faisons référence ici à la question des cadeaux et gratifications de même qu'à l'usage des ressources matérielles de la municipalité pour son propre bénéfice.

L'orientation prise par le rapport est donc de proposer des lignes directrices au plan national concernant le contenu et la portée de tels documents, ce qui a pour avantage d'uniformiser les règles et directives qui mettent en application le régime juridique établi.

Afin d'assurer le respect de ce code de déontologie, le Rapport recommande aux MRC et aux municipalités de grande taille de désigner un répondant à l'éthique et un commissaire à l'éthique<sup>203</sup>. Tandis que le répondant à l'éthique constitue une ressource professionnelle disponible aux élus sur une situation susceptible d'avoir des conséquences éthiques ou déontologiques, le commissaire à l'éthique a pour fonctions d'enquêter, de recevoir des plaintes et de formuler des recommandations auprès du Conseil concerné. Ces recommandations peuvent être assorties ou non de sanctions telles la simple réprimande, le blâme, le remboursement une somme d'argent ou la remise d'un bien à un donateur ou la municipalité<sup>204</sup>. Le commissaire serait aussi investi du pouvoir de recommander au Conseil municipal d'intenter toute procédure judiciaire utile pour donner effet au rapport d'enquête.

Nous estimons que cette initiative permettrait une meilleure application du code de déontologie local en plus de fournir à l'élu une ressource professionnelle capable de l'éclairer dans les dilemmes auxquels qu'il fait face. Cependant, on

---

<sup>203</sup> *Id.*, p. 23 à 27; recommandations R-12 à R-14.

<sup>204</sup> *Id.*, p. 25 et 26.

constate que le Rapport est plutôt muet quant au mode de désignation du commissaire à l'éthique, à son statut en général et à la durée de son mandat. Sur cet aspect, le rapport ne fait que mentionner la mise en place d'une instance indépendante et impartiale mais ne suggère pas de moyens concrets pour y parvenir<sup>205</sup>. Nous estimons que des mesures additionnelles s'avèrent nécessaires pour mieux encadrer cette fonction afin que celle-ci n'ait pas de lien de dépendance direct avec son employeur, le conseil municipal. De plus, nous estimons qu'il est dangereux de confier au Conseil la tâche de sanctionner le comportement de l'un de ses élus et d'entreprendre les recours judiciaires utiles à faire respecter le code d'éthique. Ce dernier risque alors d'être juge et partie sur des questions qui risquent d'avoir des incidences politiques pour ses membres. En tout état de cause, nous sommes d'avis que le législateur pourrait s'inspirer des dispositions relatives au vérificateur afin de mieux encadrer et garantir le mandat neutre et indépendant du commissaire à l'éthique.

Cette approche n'est pas entièrement nouvelle puisqu'en Ontario notamment, le législateur a introduit une approche similaire dans ses lois municipales. Tandis que les municipalités locales ont la faculté d'adopter un code de conduite<sup>206</sup>, la Cité de Toronto est toutefois tenue d'en adopter un tel document<sup>207</sup>. Ces législations établissent aussi le principe de la désignation d'un commissaire à l'intégrité chargé de faire appliquer le code de conduite et d'adopter des sanctions d'ordre administratif, le cas échéant. Là encore, les municipalités locales ne sont pas tenues de désigner un tel

---

<sup>205</sup> *Id.*, p. 24.

<sup>206</sup> *Municipal Act, 2001*, préc., note 20, art. 223.2.

<sup>207</sup> *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, L.O. 2006, c. 11, ann. A, art. 157.

commissaire tandis que la Cité de Toronto est tenue de le faire<sup>208</sup>. Par ailleurs, ce code peut être assorti ou non d'une réprimande ou d'une suspension de rémunération pour une période maximale de 90 jours mais ne peut jamais être assorti de quelque infraction en cas de contravention à celui-ci<sup>209</sup>.

---

<sup>208</sup> *Municipal Act, 2001*, préc., note 20, art. 223.3 ; *Loi de 2006 sur la Cité de Toronto*, préc., note 207, art. 158(1).

<sup>209</sup> *Id.*, art. 223.2(2) et 223.4(5).

## CHAPITRE II

### LE REGIME DE PREVENTION DES CONFLITS D'INTERETS

*Mieux vaut prévenir que guérir.*  
Proverbe français

La législation municipale québécoise prévoit un régime qui vise à prévenir toute situation de conflit d'intérêts par un élu municipal. Mieux encore, ce régime juridique propose une certaine conscientisation chez tous les élus municipaux face à la charge publique qu'ils occupent.

Ce chapitre présente les principales composantes de ce régime, savoir (1) le processus de déclaration annuelle des intérêts pécuniaires ; (2) l'obligation de divulguer ses intérêts dans une question discutée par le Conseil municipal ; (3) le régime particulier des appels d'offres et (4) une réflexion sur le phénomène de la multiplication des codes d'éthique adoptés par certains conseils municipaux. Cette partie sera abordée notamment sous l'angle d'une étude récente sur la question par le Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal<sup>1</sup>.

#### **A. La déclaration annuelle des intérêts pécuniaires**

La déclaration annuelle des intérêts pécuniaires de l'élu est prévue à l'article 357 L.É.R.M. Cet article se présente ainsi :

---

<sup>1</sup> COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, *Éthique et démocratie municipale. Rapport du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal* [Ressource électronique], en ligne : <[http://www.cmq.gouv.qc.ca/images\\_data/323.pdf](http://www.cmq.gouv.qc.ca/images_data/323.pdf)> (site consulté le 2 juillet 2009)

**357.** *Tout membre du conseil d'une municipalité doit, dans les 60 jours qui suivent la proclamation de son élection, déposer devant le conseil une déclaration écrite mentionnant l'existence des intérêts pécuniaires qu'il a dans des immeubles situés sur le territoire de la municipalité et de la municipalité régionale de comté ou de la communauté métropolitaine au conseil de laquelle siège le maire de la municipalité et dans des personnes morales, des sociétés et des entreprises susceptibles d'avoir des marchés avec la municipalité ou avec tout organisme municipal dont le membre fait partie.*

*La déclaration mentionne notamment les emplois et les postes d'administrateur qu'occupe le membre du conseil ainsi que l'existence des emprunts qu'il a contractés auprès d'autres personnes ou organismes que des établissements financiers et dont le solde, en principal et en intérêts, excède 2 000 \$.*

*La déclaration ne mentionne pas la valeur des intérêts y énumérés ni le degré de participation du membre du conseil dans des personnes morales, des sociétés ou des entreprises. Elle ne mentionne pas l'existence de sommes déposées dans un établissement financier, ni la possession d'obligations émises par un gouvernement, une municipalité ou un autre organisme public.*

**358.** *Chaque année, dans les 60 jours de l'anniversaire de la proclamation de son élection, le membre du conseil dépose devant celui-ci une déclaration mise à jour.*

Ces dispositions trouvent leur source dans l'article 33.1 de l'ancienne *Loi sur les élections dans certaines municipalités*<sup>2</sup>, abrogée le 1<sup>er</sup> janvier 1988 avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*<sup>3</sup>. Adoptée initialement en 1978 dans la foulée des premières réformes des institutions municipales<sup>4</sup>, cette loi avait été modifiée en 1979 et 1980 afin d'y incorporer le régime de division du territoire municipal en districts électoraux ainsi que des dispositions relatives au financement électoral et la rémunération des élus

---

<sup>2</sup> L.R.Q., c. E-2.1.

<sup>3</sup> L.R.Q., c. E-2.2 [ci-après : « L.É.R.M. »]

<sup>4</sup> *Loi concernant les élections de 1978 dans certaines municipalités et modifiant la Loi sur les cités et villes*, L.Q. 1978, c. 63.

municipaux<sup>5</sup>. Par ailleurs, cette loi innovait en obligeant l' élu municipal à déposer annuellement une déclaration écrite de ses intérêts pécuniaires et à la mettre à jour au besoin<sup>6</sup>.

Dans son rapport sur la création de l'aéroport de Bromont, la Commission municipale s'était interrogée sur le rôle tenu par le maire Désourdy dans l'acquisition des terrains et sur son rôle possible au sein d'une compagnie intéressée par la spéculation foncière engendrée par le projet. Dans sa conclusion, la Commission a mentionné que n'eut été l'adoption récente des dispositions concernant la déclaration annuelle des intérêts pécuniaires, celle-ci n'aurait pas manqué de recommander une telle modification dans la loi<sup>7</sup>.

Nous estimons que le but poursuivi par le législateur québécois est de deux ordres. Premièrement, l'obligation de déclarer ses intérêts pécuniaires amène l' élu à mentionner les aspects matériels de son patrimoine et qui sont susceptibles d'entrer en conflit avec l'une ou l'autre des décisions prises par le Conseil municipal. Cet exercice lui permet selon nous de prendre conscience de l'influence de sa situation patrimoniale quand vient le temps de décider pour l'intérêt collectif. Par exemple, un élu qui déclare être l'actionnaire d'une compagnie qui fait affaires avec la

---

<sup>5</sup> *Loi modifiant la Loi concernant les élections de 1978 dans certaines municipalités*, L.Q. 1979, c. 40 ; *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités*, L.Q. 1980, c. 16. Sur l'historique du traitement des élus municipaux, voir Jean HÉTU et Yvon DUPLESSIS, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, Brossard, Publications CCH, 2003, feuilles mobiles, à jour au 1<sup>er</sup> janvier 2009, § 4.1 et suiv.

<sup>6</sup> *Loi sur les élections dans certaines municipalités*, préc., note 2, art. 33.1.

<sup>7</sup> COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, *Rapport de la Commission d'enquête concernant tous les aspects de l'établissement de l'aéroport de Bromont*, Québec, Éditeur officiel du Québec, Service de la reprographie, 1982, p., 76 p.



municipalité sera davantage conscient de sa position avantageuse si celui-ci a mentionné par écrit son intérêt dans sa déclaration annuelle d'intérêts pécuniaires. D'autre part, la déclaration d'intérêts pécuniaires favorise la transparence et l'intégrité en rendant publics les renseignements relatifs à la situation matérielle des élus.

La loi québécoise impose donc à l' élu municipal qu'il dépose une déclaration sur ses intérêts pécuniaires une fois élu et une fois par année par la suite (art. 357 et 358 L.É.R.M.). Par ailleurs, la loi n'impose pas à l' élu de mettre à jour sa déclaration lors de la survenance d'un changement à sa situation patrimoniale bien que l' élu conserve la liberté de le faire. Nous estimons qu'il est dommage que l'ancien article 33.3 de la *Loi sur les élections dans certaines municipalités* n'ait pas été repris dans la nouvelle<sup>8</sup> ; il s'agit là d'une lacune qui mériterait modification à la loi afin de faire de cette déclaration un outil d'application de nature évolutive plutôt que statique dans le temps.

## **1. Les intérêts visés**

Sur le concept de l'intérêt de l' élu, nous référons le lecteur à notre chapitre préliminaire. On constatera ici que le législateur adjoint l'adjectif « pécuniaire » au mot « intérêt ». Au Québec, à l'instar des lois ontarienne et néoécossaise, lorsque le législateur utilise l'expression « intérêt pécuniaire » (*pecuniary interest*), il ne

---

<sup>8</sup> La législation manitobaine prévoit aussi l'obligation d mettre à jour la déclaration en cas d'ajout ou de disposition d'un bien ou intérêt pécuniaire affectant son patrimoine (*Loi sur les conflits d'intérêts au sein des conseils municipaux*, C.P.L.M. c. M255, art. 9(1) et 9(3)).

précise pas en quoi cela consiste<sup>9</sup>. La jurisprudence a rappelé d'ailleurs que l'expression « intérêt pécuniaire » pouvait s'interpréter à partir des principes dégagés par la common law<sup>10</sup>. Dans *Lachance c. Vézina*<sup>11</sup>, le juge de la Cour supérieure écrit :

*Il est clair que le fait d'avoir un intérêt pécuniaire dans quelque chose, c'est avoir un intérêt dans un objet de commerce. Personne ne peut ignorer qu'un immeuble est un objet de commerce et que l'intérêt qu'une personne peut avoir dans un immeuble en est un qui peut ou est susceptible de se traduire en argent. C'est l'évidence même : s'il est un intérêt pécuniaire qu'une personne peut détenir dans un immeuble c'est bien une créance qui lui est due par une autre personne et qui est garantie par hypothèque sur l'immeuble dont le débiteur est le propriétaire. À notre avis, toute prétention contraire répugnerait au sens courant des mots et à la logique.<sup>12</sup>*

Dans *Rancourt c. Blais*<sup>13</sup>, le juge Jean-Louis Péloquin s'interroge sur la nécessité d'exiger la mention de la résidence familiale et de prononcer l'incapacité pour le défaut de mentionner cet immeuble dans la déclaration annuelle :

*Il semble cependant quelque peu aberrant qu'un conseiller municipal soit obligé de divulguer ses intérêts pécuniaires dans la résidence unifamiliale qu'il possède dans la municipalité, comme c'est le cas du défendeur, puisque l'on voit difficilement comment il pourrait être en conflit d'intérêts avec la corporation municipale mise en cause au sujet de cette propriété qui ne lui apporte aucun revenu et qui sert simplement à loger sa famille. Un conseiller municipal qui omettrait de divulguer un tel intérêt pécuniaire n'aurait certes pas la mens rea nécessaire pour entraîner son incapacité.<sup>14</sup>*

---

<sup>9</sup> Art. 303 et 357 L.É.R.M. ; *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, L.R.O. 1990, c. M.50, art. 1 à 4 (Ont.), 6 (Ont.) ; *Municipal Conflict of Interest Act*, R.S.N.S. 1989, c. 299, art. 2 à 4 (N.S.).

<sup>10</sup> *Gold c. Taschereau*, J.E. 89-744, AZ-89021189 (C.S.). Voir le chapitre préliminaire pour les détails concernant cette question.

<sup>11</sup> J.E. 92-440, AZ-92021140 (C.S.).

<sup>12</sup> *Id.*, p. 18.

<sup>13</sup> J.E. 94-1027, AZ-94021387 (C.S.).

<sup>14</sup> *Id.*, p. 3.

Avec égards pour l'opinion contraire, nous estimons que le tribunal semble négliger le fait qu'un immeuble qui sert de résidence familiale constitue un objet de commerce qui risque d'amener l' élu dans une situation de conflit d'intérêts si ce dernier participe au processus de décision entourant une question qui a des incidences, réelles ou potentielles, sur la valeur de l'immeuble en question.<sup>15</sup>

À cet égard, nous sommes d'avis qu'il faut comprendre la définition *d'intérêts pécuniaires* de la décision *Lachance c. Vézina*<sup>16</sup>, comme étant non seulement un objet de commerce, mais aussi un intérêt, un avantage ou un bénéfice qui « *qui peut ou est susceptible de se traduire en argent* »<sup>17</sup>.

Quelques législations provinciales canadiennes reprennent cette obligation de déclarer annuellement et par écrit ses intérêts pécuniaires<sup>18</sup>. Par exemple, une loi ontarienne en vigueur jusqu'en 2003 reprend *grosso modo* les dispositions des articles 357 et 358 L.É.R.M. mais utilise l'expression « *intérêts financiers* » plutôt que « *intérêts pécuniaires* »<sup>19</sup>. Il semble que la législation qui a remplacé cette loi ait laissé de côté cette obligation statutaire pour la remplacer plutôt par les recours facultatifs d'adopter un code de déontologie ou la création d'un commissaire à

---

<sup>15</sup> Les décisions suivantes rapportent des situations où des élus ont fait l'objet d'allégations d'incapacité au motif de leur participation sur des questions mettant en cause leur immeuble dans un contexte de modification au zonage : *Corriveau c. Olivier*, [1998] R.J.Q. 101 (C.A.); *Proulx c. Duchesneau*, J.E. 99-1213, AZ-99021562 (C.S.) ;

<sup>16</sup> Préc., note 11.

<sup>17</sup> *Id.*, p. 18.

<sup>18</sup> Voir par ex. *Financial Disclosure Act*, R.S.B.C. 1996, c. 139 (B.C.), *Loi sur les municipalités*, R.S.N.B. 1973, c. M-22, art. 90.4(2) (N.-B.); *Municipalities Act*, 1999, S.N.L. 1999, c. M-24, art. 210 (Nfld) ; *Municipalities Act*, S.S. 2005, c. M-36.1, art. 142(1) (Sask.) [pouvoir aux municipalités d'exiger une déclaration écrite] ; *Municipal Government Act*, R.S.A. 2000, c. M-26, art. 171 [*Id.*].

<sup>19</sup> *Loi de 1994 sur la divulgation des intérêts des membres des administrations locales*, L.O. 1994, c. 23, ann. B, art. 6(2) et 6(4) (Ont.), abrogée le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

l'intégrité<sup>20</sup>. Cette nouveauté sera traitée plus à fond dans la quatrième partie de ce chapitre.

Nous sommes en accord avec le Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal lorsqu'il mentionne dans son rapport que « *cette déclaration ne couvre que les intérêts pécuniaires de l' élu municipal et revêt donc un caractère restrictif à ce qu'on peut trouver ailleurs.* »<sup>21</sup> Par exemple, la loi manitobaine exige de déclarer :

*tout droit sur des biens situés dans la municipalité duquel [sic] lui-même ou une personne à sa charge est en droit de s'attendre d'être le bénéficiaire en vertu d'une fiducie, et tout droit sur des biens situés dans la municipalité quant auquel [sic] le conseiller ou une personne à sa charge a un mandat général de désignation des bénéficiaires en sa qualité d'exécuteur testamentaire, d'administrateur d'une succession ou de fiduciaire aux termes d'une fiducie*<sup>22</sup>.

De son côté, le Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal recommande au législateur « *d'amender la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités afin que « la déclaration d'intérêt que doit faire un membre du conseil d'une municipalité soit élargie à ses intérêts personnels et à ceux des membres de sa famille immédiate, que ces intérêts soient pécuniaires ou d'une autre nature.* »<sup>23</sup> Avec respect pour l'opinion contraire, il nous apparaît fastidieux pour un élu de procéder à un tel examen ; si on peut être en faveur d'une meilleure transparence concernant les liens matrimoniaux qui unissent l'élu avec son conjoint ou avec ses enfants, nous considérons que la déclaration n'apparaît pas être le véhicule approprié pour divulguer des aspects importants de la vie privée des

---

<sup>20</sup> *Municipal Act, 2001*, S.O. 2001, c. 25, art. 223.2 et 223.3 (Ont.).

<sup>21</sup> Préc., note 1, p. 17.

<sup>22</sup> Préc., note 8, art. 10(g).

<sup>23</sup> COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, préc., note 1, recommandation R-3, p. 17.

personnes proches de l' élu municipal. Nous considérons que ce n'est pas en raison que l' élu a une charge publique qu'il est justifié de révéler en détail et systématiquement tous les liens qui l'unissait avec sa famille ou avec son entourage. Nous faisons l'hypothèse que cette question risque d'être débattue devant les tribunaux avec comme trame de fond les Chartes de droits et libertés. Nous préférons la loi saskatchewanaise qui établit l'obligation de l' élu à déclarer les immeubles appartenant à sa conjointe ainsi que les immeubles appartenant à une compagnie dirigée par elle<sup>24</sup>. Cette approche nous apparaît mieux circonscrite et moins envahissante dans le vie privée du ou de la conjointe étant donné l'aspect public d'une telle information.

Nous préférons l'approche des lois provinciales canadiennes où les intérêts patrimoniaux reliés à l'entourage de l' élu sont plutôt dénoncés au moment de la déclaration orale de son intérêt alors que le conseil municipal discute d'une question susceptible de l'amener à faire un choix entre son intérêt (et celui de sa famille) et celui de la municipalité<sup>25</sup>. En effet, ces lois optent pour une définition suffisamment large de la notion d'intérêt pour englober ceux des conjoints et des proches de l' élu. Sur cette question, nous invitons le lecteur à se référer à nos propos du chapitre préliminaire.

Il serait aussi intéressant réfléchir sur la possibilité que cette déclaration puisse contenir, à l'exemple de la loi manitobaine, l'obligation de déclarer tous les

---

<sup>24</sup> *Municipalities Act*, préc., note 18, art. 142(1) b).

<sup>25</sup> *Municipal Conflict of Interest Act*, préc., note 9, art. 4 et 6; Voir au chapitre préliminaire.

dons reçus par l' élu (autres que ceux familiaux) dont la valeur excède une certaine somme d' argent<sup>26</sup>.

## **2. Les intérêts pécuniaires reliés aux immeubles**

L' élu doit donc déclarer les intérêts pécuniaires qu' il possède à l' égard de tous les immeubles situés sur le territoire de la municipalité. Le droit de propriété détenu à l' égard d' un immeuble est évidemment compris dans cette obligation. Dans *Lachance c. Vézina*<sup>27</sup>, le juge mentionne que l' obligation de l' article 357 L.É.R.M. s' applique nonobstant le fait que les immeubles visés soient inscrits sur un rôle d' évaluation municipale<sup>28</sup>. « [...] [I]l n' y a pas lieu de distinguer là où la Loi ne distingue pas », écrit-il dans ses motifs<sup>29</sup>. Dans *Procureur général du Québec c. Caissy*<sup>30</sup>, le juge a rejeté l' argument du défendeur à l' effet qu' il croyait erronément que l' obligation relative aux immeubles ne comprenait que la déclaration des bâtisses et non des terrains.

Dans *Laberge c. Vézina*<sup>31</sup>, il fut décidé que le fait par un élu de céder un immeuble en faveur de son épouse en retour d' un droit de préférence en sa faveur en cas de revente n' oblige pas celui-ci à déclarer cet immeuble dans sa déclaration annuelle d' intérêt pécuniaires. Aux yeux du tribunal, il n' existait pas d' intérêt pécuniaire né et actuel au moment de remplir la déclaration en question.

---

<sup>26</sup> *Loi sur les conflits d' intérêts au sein des conseils municipaux*, préc., note 8, art. 10.

<sup>27</sup> Préc., note 11.

<sup>28</sup> *Id.*, p. 20-23.

<sup>29</sup> *Id.*, p. 21.

<sup>30</sup> J.E. 96-1602 (C.S.).

<sup>31</sup> C.S. Québec, n° 200-05-001757-926, 23 octobre 1992, j. Dufour.

L'arrêt *Corriveau c. Olivier*<sup>32</sup> de la Cour d'appel vient préciser l'étendue de l'obligation de dénoncer par écrit les intérêts pécuniaires relatifs à un immeuble qui appartient à une personne morale contrôlée par un élu municipal. Dans cette affaire, on reprochait au maire de Saint-Vallier-de-Bellechasse d'avoir notamment omis de déclarer que la compagnie à numéro contrôlée majoritairement par ce dernier était propriétaire d'un immeuble situé dans la municipalité. Mentionnons au passage que les faits mis en preuve ont révélé que l'élu avait cautionné personnellement les charges hypothécaires qui grevaient l'immeuble. Ainsi donc, on lui reprochait d'avoir pris part à des délibérations relatives à un projet de changement de zonage dans le secteur où était situé l'immeuble en question. Se basant sur le sens large à donner aux mots « intérêts pécuniaires » et des règles du droit civil relativement au voile corporatif (art. 317 C.c.Q.), le juge de première instance a exprimé l'opinion que l'élu avait l'obligation, outre de déclarer son intérêt dans le capital-actions de la compagnie, de mentionner l'existence d'un intérêt pécuniaire à l'égard d'un immeuble. Sur cet aspect du litige, la Cour d'appel confirme unanimement le jugement de la Cour supérieure.

Commentant cet arrêt, Marc-André LeChasseur exprime l'avis que cet arrêt suggère « *une dénonciation à plusieurs niveaux qui fait fi du voile corporatif et des motifs liés à son soulèvement [...]* Un tel raisonnement prête au législateur une intention d'établir un code déontologique sévère en ce qui, de prime abord,

---

<sup>32</sup> Préc., note 15.

*n'apparaît pas entièrement fondé.»*<sup>33</sup> Nous sommes essentiellement en accord avec ses propos bien qu'il faille garder à l'esprit que dans cette affaire, Corriveau **cautionnait personnellement** les charges hypothécaires de la compagnie à l'égard de l'immeuble en question. Nous estimons que ce seul fait nous apparaît suffisamment convainquant pour conclure à la nécessité pour l'élus de mentionner cet immeuble dans sa déclaration des intérêts pécuniaires. Il nous semble que cet arrêt reprend le principe voulant qu'un élu ne soit pas tenu de déclarer tous les immeubles possédés par sa compagnie à moins qu'il ne soit tenu garantir quelque obligation dévolue à celle-ci<sup>34</sup>.

### **3. Les intérêts pécuniaires dans une personne morale ou une entreprise susceptible d'avoir des marchés avec la municipalité**

Les *Notes explicatives article par article du projet de loi numéro 100 intitulé Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et sanctionné le 23 juin 1987* mentionnent que l'article 357 L.É.R.M. innove en ce que seules sont visées les entreprises ou sociétés susceptibles d'avoir des marchés avec l'organisme municipal<sup>35</sup>. Auparavant, la *Loi sur les élections dans certaines municipalités*

---

<sup>33</sup> Marc-André LeChasseur, « Évolution récente de certains concepts liés aux inhabilités des élus municipaux », (1999) 6 *B.D.M.* 44, 45.

<sup>34</sup> J. HÉTU et Y. DUPLESSIS, préc., note 5, §3.161.

<sup>35</sup> *Notes explicatives article par article du projet de loi numéro 100 intitulé Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et sanctionné le 23 juin 1987*, à l'article 357, p. 460. [ci-après : « *Notes explicatives L.É.R.M.* »]



mentionnait l'exigence de mentionner tout intérêt que l'élu avait dans les corporations, sociétés ou entreprises<sup>36</sup>.

Les termes généraux utilisés dans l'article 357 L.É.R.M. indiquent clairement l'obligation pour l'élu de déclarer **tout intérêt** dans une personne morale et ce, quel que soit le niveau de participation de celui-ci au sein de la compagnie. En effet, le libellé de cet article diffère quelque peu de celles contenues dans certaines lois des provinces canadiennes en ce que les termes utilisés par le législateur québécois sont plus larges et englobants que la terminologie utilisée dans ces dernières lois.

Par exemple, la loi manitobaine demande à ce que l'élu mentionne dans sa déclaration :

*b) tout droit que possède une corporation ou sa filiale sur des biens-fonds situés dans la municipalité, lorsque le conseiller ou une personne à sa charge a un droit bénéficiaire sur des actions de cette corporation représentant 5 % ou plus de la valeur totale de ses actions émises, ou détient un droit ou une option d'achat portant sur de telles actions;*

*c) lorsque lui-même ou une personne à sa charge a un droit bénéficiaire sur des actions d'une corporation représentant 5 % ou plus de la valeur totale de ses actions émises, ou détient un droit ou une option d'achat portant sur de telles actions, le nom de cette corporation et de chacune de ses filiales<sup>37</sup>.*

#### **4. Les emplois et postes d'administrateur au sein d'organismes privés**

Nous partageons l'avis des auteurs Héту et Duplessis à l'effet que le deuxième alinéa de l'article 357 L.É.R.M. devrait être interprété en conjonction avec le premier

---

<sup>36</sup> Préc., note 2, art. 33.1.

<sup>37</sup> Voir *Loi sur les conflits d'intérêts au sein des conseils municipaux*, préc., note 8, art. 10.

alinéa afin de n'inclure que les emplois pour le compte d'entreprises ou sociétés susceptibles d'avoir des relations d'affaires avec la municipalité<sup>38</sup> :

*Il serait en effet illogique qu'un élu ne soit pas obligé de déclarer qu'il possède toutes les actions d'une compagnie qui, en raison de ses activités, n'est pas susceptible de faire affaire avec la municipalité, mais qu'il doive d'autre part indiquer qu'il en est l'administrateur principal. La loi ne s'intéresse qu'aux activités qui risquent de mettre un élu dans une situation de conflits d'intérêts, pas à l'ensemble de son curriculum vitae.*<sup>39</sup>

Dans *Parenteau c. Bourbonnais*<sup>40</sup>, la juge Claudine Roy a conclu que le fait pour un élu de ne pas inclure dans sa déclaration une mention à propos de son emploi au ministère des Transports pouvait le rendre passible d'une sanction d'incapacité ; cependant, le tribunal ne pouvait en venir à cette conclusion étant donné la méconnaissance sincère de cet élu de son obligation à mentionner cet emploi dans sa déclaration annuelle<sup>41</sup>. Cette décision a été renversée pour d'autres motifs par la Cour d'appel<sup>42</sup>.

## **5. Les emprunts contractés ailleurs qu'auprès d'une institution financière**

Cette disposition ne soulève pas de difficultés particulières. Mentionnons en outre que l'article 357 L.É.R.M. n'exige que la mention de l'existence de cet emprunt et n'exige donc pas d'en préciser le montant. Le but recherché ici est de prévenir les conflits d'intérêts et non de connaître la richesse ou le passif du membre du conseil.

---

<sup>38</sup> J. HÉTU et Y. DUPLESSIS, préc., note 5.

<sup>39</sup> *Id.*, §3.214.

<sup>40</sup> [2006] R.J.Q. 1696; AZ-50381021 (C.S.), inf. par [2007] R.J.Q. 104, 2007 QCCA 1841 (C.A.).

<sup>41</sup> *Id.*, p. 3.

<sup>42</sup> *Bourbonnais c. Parenteau*, [2008] R.J.Q. 104, 2007 QCCA 1841 (C.A.).

## **6. Les conséquences en cas de non respect**

La *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* mentionne expressément les conséquences reliées au non-respect de l'article 357 L.É.R.M.

Tout d'abord, la non production de la déclaration annuelle amène pour l' élu l'impossibilité d'assister aux séances et de participer aux délibérations du conseil (art. 359 L.É.R.M.) Le greffier ou le secrétaire-trésorier est alors appelé à signifier le défaut de production à l' élu, au Conseil municipal ainsi qu'aux organismes où cet élu est membre. (art. 359 al. 2 et 3 L.É.R.M.). Cette « déchéance » est toutefois partielle puisque le troisième alinéa de l'article évoque la possibilité pour l' élu de recouvrer son droit d'assister aux séances du conseil et des organismes où il siège.

Par ailleurs, nous estimons qu'il ne serait plus possible de remédier à la situation après la période indiquée à l'article 317 L.É.R.M. où on mentionne que le mandat de l' élu qui a fait défaut d'assister aux séances du conseil pendant 90 jours consécutifs prend fin à la clôture de la première séance qui suit l'expiration de cette période à moins que le conseil puisse lui accorder un délai de grâce de 30 jours (art. 317 al. 2 L.É.R.M.).

La loi n'évoque pas d'autres sanctions particulières concernant le dépôt tardif de la déclaration, pour autant que celui-ci se fasse à l'intérieur du délai mentionné à l'article 317 L.É.R.M.

Une autre conséquence du défaut de produire une déclaration des intérêts pécuniaires est la perte de rémunération ou l'allocation prévue pour chaque séance à laquelle l' élu ne peut assister (art. 360 L.É.R.M.).

Dans *Maurice c. Boulay*<sup>43</sup>, le juge Raynald Fréchette se demanda notamment s'il était possible, outre de déclarer l' élu municipal inhabile à occuper une charge municipale pour cinq ans, de le forcer à rembourser la municipalité la rémunération reçue sans droit étant donné le défaut de produire une déclaration des intérêts pécuniaires à l'intérieur du délai légal. Dans cette affaire, le maire d'une municipalité estrienne a été déclaré inhabile à occuper une charge municipale au motif qu'il avait fait défaut de dénoncer son intérêt dans deux compagnies faisant affaire avec la municipalité. Concernant le défaut de produire sa déclaration, il a été mis en preuve que l' élu avait produit un an après l'échéance légale pour déposer un tel document, sa déclaration d'intérêts pécuniaires. Le juge a rejeté la défense d'oubli de bonne foi et a déclaré inhabile cet élu pour la période du défaut de production et ordonné le remboursement de la rémunération, conformément à l'article 360 al. 2 L.É.R.M.<sup>44</sup> Si nous sommes en accord avec le principe dégagé par ce jugement, nous demeurons perplexe quant à la justesse de la conclusion d'inhabilité pour cette période ; avec égards pour l'opinion contraire, nous estimons qu'il ne s'agissait pas tant d'un cas d'inhabilité mais plutôt d'une déchéance partielle pouvant justifier le remboursement au bénéfice de la municipalité mis-en-cause.

Par ailleurs, concernant la déclaration fausse ou inexacte, l'article 303 L.É.R.M. édicte que :

**303.** *Est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité la personne qui:*

---

<sup>43</sup> J.E. 92-53, AZ-92021016 (C.S.).

<sup>44</sup> *Id.*, p. 45-46.

*1° fait une déclaration écrite de ses intérêts pécuniaires, prévue à l'article 357 ou 358, en sachant qu'elle est incomplète ou qu'elle contient une mention ou un renseignement faux;*

La jurisprudence s'entend maintenant pour établir que les expressions « sciemment » et « en sachant que » utilisées dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* suggèrent une preuve selon la prépondérance des probabilités et à la lumière de la signification de l'expression « en toute connaissance de cause »<sup>45</sup>. Dans *St-Eugène-d'Argentenay (Corp. municipale de) c. Dufour*<sup>46</sup>, la Cour supérieure a établi que pour conclure à l'incapacité mentionnée au premier paragraphe de l'article 303 L.É.R.M., il suffit de démontrer par prépondérance de preuve que le défendeur savait ou ne pouvait ne pas savoir qu'il déposait une déclaration d'intérêts pécuniaires fautive ou incomplète. Dans *Dussault c. Sabourin*<sup>47</sup>, la Cour d'appel a exprimé l'avis que l'article 357 L.É.R.M. et son ancêtre, l'article 33.1 de la *Loi sur les élections dans certaines municipalités*, « ne créent ni une infraction de responsabilité absolue, ni une infraction de responsabilité stricte »<sup>48</sup>.

À la lumière de ce principe, la jurisprudence s'est montrée plutôt divisée quant sur l'admission ou non de la défense d'oubli de bonne foi concernant la mention de la résidence familiale. Les auteurs Héту et Duplessis sont d'avis qu'il existe deux courants jurisprudentiels sur cette question<sup>49</sup>. Tout d'abord, il existe un courant où les tribunaux considèrent que le fait de déposer une déclaration inexacte

---

<sup>45</sup> *Fortin c. Gadoury*, J.E. 95-705 (C.A.); *Carey c. Durand*, J.E. 97-18 (C.S.); *Proulx c. Duchesneau*, préc., note 15 ; *Bourbonnais c. Parenteau*, préc., note 42.

<sup>46</sup> J.E. 96-1492, AZ-96021593 (C.S.).

<sup>47</sup> J.E. 98-2099, AZ-98011745 (C.A.).

<sup>48</sup> *Id.*, p. 2.

<sup>49</sup> Préc., note 5, §3.214 à §3.216.

en toute connaissance de cause amène l'inhabilité de l' élu. La *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* doit être appliquée strictement et avec rigueur et la bonne foi ne peut excuser le comportement fautif de l' élu<sup>50</sup>. Les cas où les tribunaux ont conclu à une négligence flagrante de la part de l' élu sont considérés comme une erreur inexcusable qui amène son inhabilité à occuper une charge publique<sup>51</sup>. Au surplus, le fait de déposer une déclaration corrigée après l' institution des procédures n' est pas considéré comme un moyen de défense valable<sup>52</sup>.

Par ailleurs, un deuxième courant jurisprudentiel accepte la défense de l' oubli de bonne foi, du moins, concernant la mention de la résidence familiale. C' est ainsi que plusieurs poursuites judiciaires ont été rejetées au bénéfice d' élus municipaux qui, de bonne foi, avaient omis de mentionner leur résidence principale dans leur déclaration d' intérêts pécuniaires<sup>53</sup>. C' est aussi à l' intérieur de ce courant que se situent les décisions *Lachance c. Dubé*<sup>54</sup> et *Gravel c. Lamontagne*<sup>55</sup> où les juges ont accepté comme moyen de défense des déclarations modifiées avant l' institution des procédures. Ces deux décisions nous apparaissent conformes avec le principe voulant que la loi n' interdit pas à l' élu de modifier sa déclaration en cours de mandat (*supra*).

---

<sup>50</sup> *Lachance c. Vézina*, préc., note 11 ; *Pelletier c. Lefebvre*, J.E. 95-1099, AZ-96021422 (C.S.) ; *St-Eugène d'Argentenay c. Dufour*, préc., note 46.

<sup>51</sup> *Id.* ; *Maurice c. Boulay*, préc., note 43.

<sup>52</sup> *Procureur général du Québec c. Caissy*, préc., note 30 ; *Lachance c. Vézina*, préc., note 11.

<sup>53</sup> *Gravel c. Lamontagne* J.E. 94-403, AZ-94021137 (C.S.) ; *Dussault c. Sabourin*, préc., note 47 ; *Rancourt c. Blais* J.E. 94-1027, AZ-94021387 (C.S.) ; *Rocheport c. Dallaire*, J.E. 99-334 (C.S.) .

<sup>54</sup> C.S. Montmagny, n° 300-05-000013-907, 4 février 1992, j. Mignault.

<sup>55</sup> Préc., note 53.

## B. La divulgation verbale des intérêts pécuniaires

Les articles pertinents de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* sont les suivants.

**303.** *Est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité la personne qui:*

[...]

*2° en contravention de l'article 361 quant à une **question devant être prise en considération par un conseil, un comité ou une commission** dont elle est membre et dans laquelle elle sait avoir directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier:*

*a) **ne divulgue pas la nature générale de cet intérêt avant le début des délibérations** sur cette question, lorsqu'elle est présente à la séance où celle-ci doit être prise en considération, ou, dans le cas contraire, dès la première séance du conseil, du comité ou de la commission où elle est présente après avoir pris connaissance du fait que la question a été prise en considération;*

*b) **ne s'abstient pas de participer aux délibérations sur cette question et de voter** ou de tenter d'influencer le vote sur celle-ci;*

*c) **ne quitte pas la séance après avoir divulgué la nature générale de son intérêt**, pendant toute la durée des délibérations et du vote sur cette question, lorsque la séance n'est pas publique.*

*L'inhabilité subsiste jusqu'à l'expiration d'une période de cinq ans après le jour où le jugement qui déclare la personne inhabile est passé en force de chose jugée.*

**361.** *Le membre du conseil d'une municipalité **qui est présent à une séance au moment où doit être prise en considération une question dans laquelle il a directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier** doit divulguer la nature générale de cet intérêt avant le début des délibérations sur cette question et s'abstenir de participer à celles-ci et de voter ou de tenter d'influencer le vote sur cette question.*

*Le premier alinéa s'applique également lors **d'une séance de tout conseil, comité ou commission** dont le membre fait partie au sein de la municipalité ou d'un organisme municipal.*

*Dans le cas où la séance n'est pas publique, le membre doit, outre les obligations imposées par le premier alinéa, quitter la séance après avoir divulgué la nature générale de son intérêt, pendant toute la durée des délibérations et du vote sur la question.*

*Lorsque la question est prise en considération lors d'une séance à laquelle le membre n'est pas présent, il doit divulguer la nature générale de son intérêt dès la première séance à laquelle il est présent après avoir pris connaissance de ce fait.(nos gras)*

Dans *Leclerc c. Poirier*<sup>56</sup>, le juge Chabot de la Cour supérieure rappelait le but préventif de ces dispositions :

*Par l'article 303, le législateur vise la transparence dans la gestion des affaires municipales, non seulement dans la réalité mais aussi dans l'apparence. Pour paraphraser un vieux dicton jurisprudentiel, non seulement la gestion des affaires municipales doit-elle être absente d'influence indue mais encore elle doit paraître être absente de telle influence.<sup>57</sup>*

C'est d'ailleurs dans la poursuite du désir de transparence imposé par l'ordre public que la *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités* a été appliquée rigoureusement par la jurisprudence.

## **1. Historique législatif**

L'obligation de divulguer verbalement ses propres intérêts dans une question devant être décidée par le Conseil a été pendant longtemps l'un des seuls mécanismes de prévention à la disposition de l'élu en plus d'être le seul moyen de faire connaître cet intérêt au conseil et au public en général. En 1855, l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada* mentionnait :

---

<sup>56</sup> J.E.-93-1349, AZ-93021497 (C.S.), conf. par J.E. 94-560, AZ-94011368 (C.A.).

<sup>57</sup> *Id.*, p. 19.



*XVII. Aucune des personnes suivantes ne sera élue ou nommée conseiller municipal ou nommée à une charge à la nomination du conseil: [...] Et **nulle personne** recevant un traitement pécuniaire de la municipalité pour ses services, **ayant directement ou indirectement, par elle-même ou un associé, un contrat quelconque ou intérêt dans un contrat avec ou pour la municipalité, ne pourra être élue ou nommée ni agir comme conseiller** dans telle municipalité; pourvu toujours, premièrement, qu'aucune personne ne sera rendue incapable d'agir comme conseiller municipal par le fait qu'elle sera propriétaire ou actionnaire dans une compagnie incorporée qui pourra avoir un contrat ou convention avec une municipalité locale comme susdit; et pourvu toujours, secondement, **que le mot « contrat » dans la présente section ne s'étendra pas au bail, vente ou achat de terres, tènements ou héritages, ou à un contrat pour tel bail, vente ou achat ou pour l'emprunt d'argent, ou à une convention pour l'emprunt d'argent seulement**, mais aucun conseiller municipal ayant un intérêt dans une telle affaire tel que mentionné dans ce second proviso, **ne votera à une assemblée du conseil municipal ou de comité d'icelui dont il sera tel conseiller comme susdit sur toute question qui s'élèvera sur l'affaire dans laquelle il sera ainsi intéressé comme susdit;**<sup>58</sup>(nos gras)*

Comme nous l'indiquons dans notre chapitre I concernant cette dernière disposition, la loi de 1855 codifie une règle de la common law qui veut que le titulaire d'une charge publique soit investi d'un certain devoir de réserve dans l'exercice de ses fonctions<sup>59</sup> assorti d'un engagement de transparence dans l'administration des affaires municipales.

Dans les années 1870, une disposition similaire avait été adoptée dans le Code municipal ainsi que dans l'ancêtre de la *Loi sur les cités et villes*, l'*Acte des clauses générales des corporations de ville*<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> *Acte des municipalités et chemins du Bas Canada*, S.B.C. 1855, c. 100, art. XVII.

<sup>59</sup> Pour des détails concernant cette règle de droit anglais, voir au chapitre préliminaire.

<sup>60</sup> S.P.Q. 1876, c. 29.

<i>Code municipal de la province de Québec, S.Q. 1870, c. 68</i>	<i>Acte des clauses générales des corporations de ville, S.Q. 1876, c. 29</i>
<p><i>135. Nul membre d'un conseil ne peut prendre part aux délibérations sur une question dans laquelle il aura un intérêt personnel. Le conseil, au cas de contestation, décidera si le membre a ou non un intérêt personnel dans la question ; et tel membre n'aura pas droit de voter sur la question de savoir s'il est intéressé.</i></p> <p><i>Cet article ne s'applique pas à la nomination du chef du conseil, ni à la formation des comités.</i></p>	<p><i>124. Nul membre d'un conseil ne pourra prendre part aux délibérations sur une question dans laquelle il aura un intérêt personnel. Le conseil, au cas de contestation, décidera si le membre a ou non un intérêt personnel dans la question ; et tel membre n'aura pas droit de voter sur la question de savoir s'il est intéressé.</i></p> <p><i>Cette section ne s'appliquera pas à la formation des comités.</i></p>

On constate que les deux législations de l'époque sont pratiquement identiques et visent non seulement le vote sur une question relative à l'intérêt de l' élu dans un contrat, mais aussi sur toute délibération concernant une question dans laquelle l' élu a un intérêt personnel. Il s'agit donc d'une obligation à portée nettement plus large que la loi de 1855.

Au 31 décembre 1987, ces dispositions étaient libellées comme suit :

<i>Code municipal du Québec L.R.Q. c. C-27.1 (au 31 décembre 1987)</i>	<i>Loi sur les cités et villes L.R.Q. c. C-19 (au 31 décembre 1987)</i>
<p><i>162. Nul membre du conseil ne peut voter sur une question dans laquelle il a un intérêt personnel distinct de l'intérêt général des autres contribuables. Le conseil, lors du vote, au cas d'objection, décide si tel membre a ou non un intérêt personnel; et tel membre n'a pas droit de voter sur la question de savoir s'il est intéressé.</i></p> <p><i>Au cas où un membre intéressé donne son vote sans objection, ce vote ne vicie pas les procédures du conseil à l'égard des tiers de bonne foi, mais tel membre qui a ainsi voté sciemment est passible d'une amende n'excédant pas 100\$.</i></p> <p><i>Le présent article ne s'applique pas à la nomination du chef du conseil, ni à la formation des comités.</i></p>	<p><i>357. Nul membre d'un conseil ne peut prendre part aux délibérations sur une question dans laquelle il a un intérêt personnel.</i></p> <p><i>Le conseil, en cas de contestation, décide si le membre a un intérêt personnel dans la question, et tel membre n'a pas droit de voter sur la question de savoir s'il est intéressé.</i></p> <p><i>Le présent article ne s'applique pas à la formation des commissions.</i></p>

On constate que le législateur a souhaité faire certaines distinctions dans le libellé de ces articles. Tout d'abord, on aura remarqué que l'article 357 L.C.V. s'inspire largement de l'*Acte des clauses générales des corporations de ville* de 1876, où il est question de l'interdiction de « *prendre part aux délibérations sur une question dans laquelle il a un intérêt personnel* » alors que selon l'article 162 C.M. (demeuré le même entre 1916 et 1987), il est interdit pour un élu de « *voter sur une question dans laquelle il a un intérêt personnel distinct de l'intérêt général des autres contribuables.* » L'auteur Jacques l'Heureux est d'avis que le libellé de cet article est plus sévère que celui de l'art. 357 L.C.V. et couvre donc moins de cas où l'élu n'est pas tenu de divulguer son intérêt<sup>61</sup>. Toutefois, la jurisprudence au soutien de cet article a établi qu'il fallait donner à l'expression « intérêt personnel » une signification similaire à celle prévue au Code municipal<sup>62</sup>.

Par ailleurs, au chapitre des inéligibilités prévu au Code municipal et à la *Loi sur les cités et villes*, le législateur avait spécifié que l'élu qui est actionnaire d'une compagnie ayant un contrat avec la municipalité n'est pas inéligible à siéger au conseil mais il est présumé intéressé, s'il s'agit de débattre en conseil d'une question touchant les intérêts de cette compagnie<sup>63</sup>.

Une autre distinction réside dans le fait que le Code municipal prévoir une règle à l'égard de l'élu qui n'a pas dénoncé son intérêt pécuniaire et qu'il a voté sur une question discuté par le Conseil municipal n'a pas pour effet de vicier la décision

---

<sup>61</sup> Jacques L'HEUREUX, *Droit municipal québécois*, Montréal, SOREJ, 1981, p., no 446.

<sup>62</sup> *Bergeron c. Ville de Jonquières*, (1928) 44 B.R. 542.

<sup>63</sup> Art. 269(2) al. 2 C.M. ; 116(4) al. 2 L.C.V. (en vigueur au 31 décembre 1987).

du conseil à l'égard des tiers de bonne foi. L'Heureux est d'avis qu'il en est de même sous le régime de la *Loi sur les cités et villes* puisque le conseil n'est appelé à se prononcer sur ce vote qu'en cas de contestation<sup>64</sup>.

On remarque qu'aux articles 162 C.M. et 357 L.C.V., tels qu'ils étaient en vigueur au 31 décembre 1987, le législateur a aussi investi le conseil municipal du pouvoir de décider en collégialité si le membre visé a un intérêt ou non dans une question discutée au conseil. Sa décision était considérée comme finale et ne pouvait faire l'objet ni d'un appel ni révoquée judiciairement que dans des cas de mauvaise foi ou de fraude de la part des membres du conseil<sup>65</sup>. L'absence de contestation pourrait donc suggérer que les membres du conseil considéraient que l' élu n'avait pas d'intérêt personnel<sup>66</sup>. Notons enfin que sous le régime du Code municipal, si une majorité des membres d'un conseil municipal a un intérêt personnel dans une question soumise à sa décision, cette question est soumise au conseil de comté, lequel est investi de la juridiction nécessaire pour décider en lieu et place de la municipalité locale<sup>67</sup>. Par ailleurs, sous le régime de la *Loi sur les cités et villes*, il a été décidé que lorsqu'il n'y a pas suffisamment de membres non intéressés pour former quorum, la décision du conseil est illégale et nulle<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> J. L'HEUREUX, préc., note 61, par. 446.

<sup>65</sup> *Provost c. Paroisse Ste-Anne de Varennes*, (1890) 6 M.L.R. 489 (C.S.); *Fortin c. Paroisse St-Joseph d'Alma*, [1972] C.S. 414.

<sup>66</sup> *Cité de Saint-Léonard c. Di Zazzo* [1978] C.A. 128, 129.

<sup>67</sup> Art. 163 C.M., en vigueur au 31 décembre 1987.

<sup>68</sup> *Daveluyville (village de) c. Beaumier*, (1918) 27 B.R. 23; *Ouellette c. Corporation de Lachine*, (1893) 2 B.R. 100.

Mentionnons enfin le deuxième alinéa de l'article 162 C.M., tel qu'il était en vigueur au 31 décembre 1987, prévoyait la possibilité d'imposer une amende en cas de non respect. À cet égard, il a été décidé que le fait que cet article prévoit une amende n'excluait pas la possibilité d'intenter des procédures en *quo warranto*<sup>69</sup>. Il s'agissait de la seule sanction prévue puisque la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*<sup>70</sup> ne couvrait que les cas d'intérêts dans un contrat avec la municipalité et les cas de fraude, de malversation et toute autre inconduite du même genre.

Rappelons que le recours en *quo warranto* prévu au *Code de procédure civile* demeurerait le seul recours judiciaire disponible mais avec un effet limité dans le temps. Comme nous l'indiquons dans notre chapitre I dans la section sur les contrats avec la municipalité, ce recours vise à déposséder une personne de sa charge publique notamment pour défaut de qualité. Rappelons aussi que ce recours, de par sa nature, n'a pas pour effet de déclarer une incapacité à siéger comme membre d'un conseil pour une période allant au-delà de la fin du mandat en cours au moment de l'institution des procédures<sup>71</sup>.

Les *Notes explicatives article par article du projet de loi numéro 100 intitulé Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et sanctionné le 23 juin 1987* mentionnent que le libellé des articles 361 et 362 s'inspirent largement de la loi

---

<sup>69</sup> *Gosselin c. Drouin*, [1959] B.R. 201.

<sup>70</sup> L.R.Q., c. F-3, abrogée le 1<sup>er</sup> janvier 1988.

<sup>71</sup> *R. c. Wheeler*, [1979] 2 R.C.S. 650, 653 ; pour une revue exhaustive de la jurisprudence sur cette question, voir J. HÉTU et Y. DUPLESSIS, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, préc., note 5, §3.189.

ontarienne sur les conflits d'intérêts<sup>72</sup>. Mentionnons d'ailleurs que la plupart des lois municipales des autres provinces canadiennes reprennent essentiellement les prescriptions de l'articles 361 et 362 L.É.R.M. Cependant, indiquent les notes en question, « [le texte de loi] *ne reprend pas les longues définitions énumératives, propres au style anglais de rédaction, qui tentent de cerner ce qu'est un pécuniaire particulier direct ou indirect. L'article 361 laisse jouer le sens ordinaire des mots.* »<sup>73</sup> On peut s'interroger sur cette prise de position puisqu'elle provoque une certaine incertitude sur la question de savoir s'il faut divulguer ou non l'intérêt pécuniaire particulier qu'un élu peut avoir à l'égard d'un aspect ou l'autre du patrimoine des membres de son entourage. La description, même détaillée, de l'intérêt pécuniaire aurait le mérite de préciser l'intention du législateur et de mieux faire comprendre les comportements visés par la Loi.

Les articles 361 et 362 L.É.R.M. introduisaient plusieurs nouveautés par rapport à la loi ancienne, dont notamment l'obligation de quitter la salle lorsque la séance n'est pas publique. De plus, l'article 303 L.É.R.M. fait de cette contravention un cas distinct d'inhabilité, ce qui élargit la portée de l'application de l'obligation de divulguer verbalement son l'intérêt pécuniaire à des situations qui dépassent les cas d'intérêts directs ou indirects dans un contrat conclu avec la municipalité. Ces modifications amènent donc une sanction plus sévère par rapport avec la loi ancienne.

---

<sup>72</sup> *Notes explicatives L.É.R.M.*, aux articles 361 et 362, p. 435 et 436 ; *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, préc., note 19, art. 5.

<sup>73</sup> *Notes explicatives L.É.R.M.*, à l'art 361, p. 435.

## **2. Les éléments constitutifs de l'obligation de divulguer son intérêt**

### **a. être membre d'un organisme municipal**

On comprendra aisément que la première exigence des articles 303(2) et 361 L.É.R.M. est d'être soit membre d'un conseil d'une municipalité ou membre d'un organisme municipal au sens de l'article 361 L.É.R.M., renvoyant à la définition établie à l'article 307 L.É.R.M. Rappelons qu'un office municipal d'habitation est assimilé à un organisme municipal au sens du premier paragraphe de l'article 307 L.É.R.M.<sup>74</sup>, tandis qu'une régie intermunicipale d'assainissement des eaux est considérée comme un organisme municipal au sens du troisième paragraphe du même article<sup>75</sup>.

### **b. assister à une séance du conseil, d'un comité ou d'une commission**

L'article 25(14) C.M. et 6(5) L.C.V. établissent que le mot séance, employé seul, désigne indistinctement une séance ordinaire ou une séance extraordinaire du conseil. De plus, la loi établit que les séances du conseil de la municipalité sont publiques<sup>76</sup>. Dans *Proulx c. Duchesneau*<sup>77</sup>, le juge Raynald Fréchette est d'avis que l'expression « *séance du conseil* » :

*réfère à la rencontre publique obligatoire des membres élus d'une corporation municipale soit le maire et les conseillers. Il s'agit-là d'un corps public dont l'existence juridique procède de la loi habilitante et qui possède tous les pouvoirs que lui confère la dite loi*

---

<sup>74</sup> *Teasdale-Lachapelle c. St-Cyr*, J.E. 98-1595 (C.S.).

<sup>75</sup> *Brassard c. Régie d'assainissement de l'eau de Deux-Montagnes*, [2002] n° AZ-50122484 (C.S.).

<sup>76</sup> Art. 149 al. 2 C.M. ; art. 322 L.C.V.

<sup>77</sup> Préc., note 15.

*et qui est soumis à certaines obligations en vertu de la même loi habilitante et en particulier, celle de tenir des séances publiques.*<sup>78</sup>

La *Loi sur les cités et villes* donne le pouvoir au conseil municipal de créer des comités et des commissions. Dans *Leclerc c. Poirier*<sup>79</sup>, la Cour supérieure s'est dite d'avis que l'article 303(2) L.É.R.M. ne viserait que les comités et commissions constitués conformément à *Loi sur les cités et villes*<sup>80</sup>. Les comités pléniers, les *caucus* et autres réunions informelles ou préparatoires à une séance ne sauraient être considérés comme des organes officiels de la municipalités et ne peuvent donc pas être considérés comme possédant une existence juridique. Par ailleurs, le Code municipal prévoit la possibilité de constituer des comités<sup>81</sup>.

La loi comporte une disposition particulière concernant le cas où l'élu a un intérêt pécuniaire particulier dans une question discutée en son absence par le conseil municipal. Jusqu'en 1999, la loi mentionnait l'obligation pour l'élu de dénoncer la nature générale de son intérêt lors de la première séance du conseil qui suit celle où cette question a été prise en considération. En 1999, le paragraphe 2 de l'article 303 L.É.R.M. a été modifié afin de préciser que l'élu devait mentionner la nature générale de son intérêt lors de la première séance où il a pris connaissance de cette question discutée en conseil, en comité ou en commission<sup>82</sup>.

---

<sup>78</sup> *Id.*, p. 50.

<sup>79</sup> Préc., note 56.

<sup>80</sup> *Id.*, p. 39.

<sup>81</sup> Art. 82 al. 2 C.M.

<sup>82</sup> L.Q. 1999, c. 25.



**c. une question prise en considération dans laquelle l'élu sait avoir directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier**

La jurisprudence a interprété plutôt largement l'expression « question prise en considération ».

Se basant sur le sens usuel des mots « question » et « pris en considération », le juge Fréchette, dans *Proulx c. Duchesneau*, s'est dit d'avis « *qu'une question est prise en considération lorsqu'elle est soumise à l'appréciation de quelqu'un qui procédera à en examiner toutes les facettes lui permettant d'en évaluer les avantages et les désavantages.* »<sup>83</sup>

Dans *Bourdeau c. Laplante*<sup>84</sup>, la Cour supérieure a établi que la question prise en considération faisait partie des délibérations, c'est-à-dire « *tous les propos entourant et conduisant à une prise de décision même si le tout se déroule sans débat entre les membres du conseil.* »<sup>85</sup> Ainsi donc, l'élu doit dénoncer son intérêt lorsque survient une question à être discutée en conseil et sujette à décision par celui-ci.

Par ailleurs, les gestes de routine ou de simple administration ne seraient pas comprises comme étant des questions prises en considération<sup>86</sup>, comme par exemple l'approbation des comptes à payer<sup>87</sup>, l'adoption d'un plan triennal

---

<sup>83</sup> *Proulx c. Duchesneau*, préc., note 15, p. 52.

<sup>84</sup> J.E. 96-1359 (C.S.).

<sup>85</sup> *Id.*, p. 16. Voir au même effet *Leclerc c. Poirier*, préc., note 56 ; *Proulx c. Duchesneau*, préc., note 15 ; *Fortin c. Gadoury*, préc., note 45.

<sup>86</sup> *Id.*

<sup>87</sup> *Teasdale-Lachapelle c. St-Cyr*, préc., note 74 ; voir aussi *Roy c. Guay*, C.A. Québec, n° 200-09-002198-981, 19 octobre 1999, j. Mailhot, Rousseau-Houle et Biron.

d'immobilisations<sup>88</sup> ou l'adoption d'une liste de noms pour des emplois d'été parmi lesquels figure celui d'un élu<sup>89</sup>.

Dans *Corriveau c. Olivier*<sup>90</sup>, la Cour d'appel a rappelé que :

*L'obligation de déclaration vise à protéger le public et les corps municipaux tant contre les tentatives de poser un acte que contre son exécution. Même si un projet a échoué, la tentative de le réaliser suffit pour provoquer l'application de la loi. Autrement dit, le conflit d'intérêts peut exister aussi bien lors de la conception et de la tentative de mise en œuvre d'un projet que lors de sa réalisation.*<sup>91</sup>

Ainsi donc, c'est l'action de voter qui est illégale peu importe les résultats qui peuvent en découler<sup>92</sup>.

Sur la question de l'intérêt de l'élu, nous référons le lecteur à notre chapitre préliminaire. Le législateur se fait plus restrictif dans le cas des articles 303(2) et 361 L.É.R.M. lorsqu'il exige de l'élu de déclarer par écrit ses intérêts pécuniaires. En effet, il utilise l'adjectif « particulier » pour indiquer un intérêt propre à quelqu'un<sup>93</sup>. C'est aussi ce qu'a conclu la Cour supérieure dans la décision *Beaupré (Ville de) c. Gosselin*<sup>94</sup> où le juge Legris a refusé de considérer l'embauche par la municipalité du conjoint d'une élue comme pouvant faire l'objet d'une déclaration formelle d'intérêt pécuniaire particulier par cette dernière. Le juge est d'avis que « *l'intérêt dont parle l'article 361, c'est l'intérêt personnel, propre et particulier d'un élu municipal. Cet*

---

<sup>88</sup> *Progrès civique de Québec c. Gaudreault*, J.E. 96-1942, AZ-96021803 (C.S.), conf. par J.E. 97-212, AZ-97011092 (C.A.) ; *Québec (Procureur général) c. Duchesneau* J.E. 2004-1195, AZ-50253408 (C.A.)

<sup>89</sup> *Quessy c. Plante*, [1998] AZ-98021961 (C.S.).

<sup>90</sup> [1998] R.J.Q. 101 (C.S.). Voir au même effet *Carey c. Durand*, préc., note 45.

<sup>91</sup> *Id.*, p. 13 ; voir au même effet *Boulerice c. Lussier*, J.E. 95-1412 (C.S.).

<sup>92</sup> *Palardy c. Beauregard*, C.S. Richelieu, no 765-05-000241-882, 21 mars 1990, j. Fréchette, p. 28.

<sup>93</sup> *Gold c. Taschereau*, J.E. 89-744, AZ-89021189 (C.S.), p. 10.

<sup>94</sup> [1995] AZ-96021005 (C.S.).

*intérêt peut être direct ou par le biais d'un prête-nom, d'une société ou d'une corporation dont il est propriétaire en tout ou en partie.* »<sup>95</sup> Comme nous l'avons démontré au chapitre préliminaire, la jurisprudence est loin d'être unanime quant à savoir si un élu doit tenir compte des intérêts de son ou sa conjointe lorsque vient le temps de divulguer son intérêt en présence d'une telle question discutée par le conseil municipal.

Dans la décision *Proulx c. Duchesneau*<sup>96</sup>, le juge Fréchette mentionne que

*[...] savoir qu'on peut avoir directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier dans une question prise en considération ne peut signifier autre chose que d'en être conscient, d'agir en connaissance de cause, de connaître l'intérêt pécuniaire particulier que l'on peut avoir dans la question.*<sup>97</sup>

Plus loin, le juge décrit ainsi le sens à donner à l'intérêt direct ou indirect dans une question à être prise en considération par le conseil :

*La loi prévoit également que le membre doit savoir qu'il a "directement ou indirectement" un intérêt pécuniaire particulier dans la question prise en considération.*

*On conviendra sans doute que le terme directement implique la connaissance personnelle que l'on peut avoir d'une chose ou d'une situation. Par ailleurs, la connaissance indirecte que l'on peut avoir d'une chose ou d'une situation peut procéder de présomptions qui se dégagent des faits ou autres circonstances et qui permettent de conclure à une connaissance indirecte de cette chose ou de cette situation.*<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> *Id.*, p. 5.

<sup>96</sup> *Proulx c. Duchesneau*, préc., note 15.

<sup>97</sup> *Id.*, p. 52.

<sup>98</sup> *Id.*

Dans *Gold c. Tashereau*<sup>99</sup>, le juge Jacques Vaillancourt a interprété l'expression « *directement ou indirectement* » de la façon suivante :

*Les termes "directement et indirectement" de cet article 361 nous indiquent bien la volonté du législateur que soient compris dans l'expression "intérêts pécuniaires particuliers" non seulement les transactions ou avantages directement faits par le membre du conseil, mais également ceux provenant de sources distinctes éloignées ou par des moyens détournés.*<sup>100</sup>

Les auteurs Héту et Duplessis commentent cette décision en écrivant que

*Cet intérêt pécuniaire se manifeste donc directement si l'élu est susceptible d'être affecté par la décision sans l'intermédiaire d'un tiers. L'intérêt sera indirect si c'est un tiers qui est d'abord concerné par la décision municipale et si celle-ci a ensuite, par l'entremise de ce tiers, des effets sur le patrimoine de l'élu. L'intérêt indirect est celui que détient un élu par personne interposée. En ce sens, un membre du conseil ne peut certainement pas se cacher derrière une personne morale qu'il contrôle pour faire affaire avec sa municipalité.*<sup>101</sup>

Dans l'affaire *Taschereau*, la Cour supérieure avait à décider si un conseiller municipal, exerçant la profession de notaire, était tenu de divulguer son intérêt relativement aux services professionnels rendus en faveur d'une société qui faisait affaire avec la municipalité et dont les intérêts étaient susceptibles d'être affectés financièrement par les décisions du conseil municipal relativement à la levée éventuelle d'une réserve imposée en vertu de la *Loi sur l'expropriation*<sup>102</sup>. La Cour est venue à la conclusion qu'il n'y avait aucune preuve à l'effet que l'élu retirait un bénéfice ou avantage pécuniaire du fait de la levée de cette réserve. Le Cour a

---

<sup>99</sup> Préc., note 93.

<sup>100</sup> *Id.*, p. 11.

<sup>101</sup> J. HÉTU et Y. DUPLESSIS, préc., note 5, §3.225.

<sup>102</sup> L.R.Q., c. E-24.

mentionné qu'elle «*ne peut dans ce domaine, pas plus que dans les autres, faire état d'hypothèses ou de possibilités, aussi élaborées soient-elles.*»<sup>103</sup>

La jurisprudence a décidé qu'un élu qui cautionne les dettes d'une compagnie ou qui en est l'un des administrateurs est réputé avoir un intérêt indirect lorsque celle-ci a fait affaire avec la municipalité<sup>104</sup>. Sur des cas de jurisprudence illustrant cette question, nous référons le lecteur à notre chapitre préliminaire sur la notion de conflit d'intérêts.

Cet intérêt pécuniaire, bien que particulier, n'exige pas à ce qu'il existe matériellement au moment de la divulgation. Mais, dans *Roy c. Guay*<sup>105</sup>, la Cour d'appel s'est dite d'avis que l'expression «*intérêt pécuniaire particulier*» devait signifier un intérêt réel et non purement hypothétique.

C'est sur le requérant que repose le fardeau de prouver, selon la prépondérance des probabilités, cet élément essentiel de la connaissance par l'élu que ce dernier un intérêt pécuniaire particulier direct ou indirect dans une question discutée par le conseil ou une commission<sup>106</sup>. Il faut donc comprendre que l'élu visé par un recours en déclaration d'incapacité pourrait se soustraire à l'application des

---

<sup>103</sup> *Gold c. Tashereau*, préc., note 93, p. 22

<sup>104</sup> *Pelletier c. Lefebvre*, préc., note 50 ; *Bourdon c. Saint-Jacques* J.E. 95-704 (C.S.) ; *R. c. Wheeler*, [1979] 2 R.C.S. 650 .

<sup>105</sup> Préc., note 87.

<sup>106</sup> *Corriveau c. Olivier*, préc., note 15 ; *Cousineau c. Petitpas*, [1993] R.J.Q. 2028, AZ-93011787 (C.A.) ; *Morin c. Fortin*, J.E. 98-1949, AZ-98011727 (C.A.).

articles 361 et 303 « *en prouvant qu'il croyait pour des motifs raisonnables à un état de faits existant qui, s'il avait existé, aurait rendu l'acte ou l'omission innocent.* »<sup>107</sup>

Dans *Corriveau c. Olivier*<sup>108</sup>, la Cour d'appel a estimé que « *l'obligation de déclaration vise à protéger le public et les corps municipaux tant contre les tentatives de poser un acte [suggérant un conflit d'intérêts] que son exécution* » ; la défense de bonne foi, l'intention poursuivie par l' élu, le résultat pour la municipalité ne constituent pas des facteurs pertinents pour faire rejeter une action en inhabilité à l'encontre d'un élu fautif<sup>109</sup>.

#### **e. doit divulguer la nature générale de cet intérêt avant le début des délibérations**

Cette obligation de la loi est relativement claire et ne porte pas à confusion<sup>110</sup>. Elle oblige l' élu municipal à dénoncer cet intérêt pécuniaire particulier et ce, même si ses collègues du conseil sont au courant de cet état de fait<sup>111</sup> ou en dépit que cet intérêt est de notoriété publique<sup>112</sup>.

#### **f. s'abstenir de participer aux délibérations, de voter ou tenter d'influencer le vote**

Cette exigence ne comporte pas de difficultés particulières d'interprétation. La loi vise donc tout geste ou participation active de l' élu dans les délibérations entourant une question dans laquelle il a un intérêt pécuniaire particulier.

---

<sup>107</sup> *Morin c. Fortin*, J.E. 98-1949, AZ-98011727 (C.A.), p. 14.

<sup>108</sup> Préc., note 15.

<sup>109</sup> *Id.*, p. 12 ; *Poirier c. Leclerc*, Préc., note 56, p. 11 ; *Fortin c. Gadoury*, préc., note 45, p. 30.

<sup>110</sup> *Progrès civique de Québec c. Gaudreault*, préc., note 88, p. 11.

<sup>111</sup> *Leclerc c. Poirier*, préc., note 56, p. 42, conf. par J.E. 94-560, AZ-94011368 (C.A.).

<sup>112</sup> *Procureur général du Québec c. Duchesneau*, préc., note 88.

### g. Les exceptions au principe

L'article 362 L.É.R.M. mentionne deux cas où l'intérêt pécuniaire particulier de l'élu peut ne pas faire l'objet d'une divulgation et justifier la participation de l'élu aux délibérations du conseil ou de la commission :

**362.** *L'article 361 ne s'applique pas dans le cas où l'intérêt du membre consiste dans des rémunérations, des allocations, des remboursements de dépenses, des avantages sociaux ou d'autres conditions de travail attachés à ses fonctions au sein de la municipalité ou de l'organisme municipal.*

*Il ne s'applique pas non plus dans le cas où l'intérêt est tellement minime que le membre ne peut raisonnablement être influencé par lui.*

Le premier cas s'explique aisément puisqu'il a rapport avec la contrepartie financière versée à l'élu pour l'exercice de sa charge publique. Dans *Palardy c. Beauregard*<sup>113</sup>, le juge Raynald Fréchette a rejeté l'allégation d'inhabilité à l'effet qu'un conseiller municipal de la municipalité de Calixa-Lavallée avait fait défaut de déclarer son intérêt pécuniaire particulier relativement à sa demande de remboursement de dépenses pour salaire perdu. La Cour, après avoir déclaré qu'un tel chef de dépenses n'était pas admissible en regard de la *Loi sur le traitement des élus municipaux*<sup>114</sup>, a établi que l'intérêt pécuniaire particulier était inexistant puisque la question discutée par le conseil était illégale. C'est dans cette optique que le juge a préféré analyser cette situation au regard de l'article 306 L.É.R.M. et en est venu à la

---

<sup>113</sup> Préc., note 92.

<sup>114</sup> L.R.Q., c. T-11.001.

conclusion que la bonne foi du défendeur ne peut caractériser une conduite délibérée pour commettre une inconduite au sens de cet article.

Le premier alinéa de l'article 362 L.É.R.M. exige aussi que les réclamations prévues puissent constituer de véritables dépenses municipales et non des déboursés relatifs à des événements politiques comme l'organisation d'un souper entre élus pour souligner la fin d'un mandat municipal<sup>115</sup>.

Notons aussi que depuis l'instauration de régime de protection juridique des élus en 1996 afin notamment de payer les frais d'avocats lorsqu'ils sont poursuivis, le législateur a prévu que l'aide financière fournie par la municipalité constitue une condition de travail au sens des articles 304, 305, 361 et 362 L.É.R.M.<sup>116</sup>

Le deuxième alinéa de l'article 362 L.É.R.M. s'inspire directement de la loi ontarienne sur les conflits d'intérêts<sup>117</sup> où il est mentionné que ne constitue pas un cas de divulgation l'intérêt pécuniaire qui est *si éloigné ou de si peu d'importance qu'il ne peut raisonnablement être considéré comme susceptible de l'influencer*<sup>118</sup>. Certaines autres lois canadiennes sont au même effet<sup>119</sup>. Dans *Cousineau c. Petitpas*<sup>120</sup>, la Cour supérieure s'est dite d'avis que :

*Le législateur ne se borne pas à dire que l'exception couvre un intérêt minime: il accentue le caractère d'insignifiance de l'intérêt*

---

<sup>115</sup> *Morin c. Fortin*, préc., note 106.

<sup>116</sup> Art. 711.19.7 C.M. ; art. 604.12 L.C.V.

<sup>117</sup> *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, préc., note 19; *Notes explicatives L.É.R.M.*, art. 362, p. 436.

<sup>118</sup> *Id.*, art. 4(k).

<sup>119</sup> *Loi sur les municipalités*, préc., note 18, art. 90.8(k) ; *Municipal Government Act*, préc., note 18, art.170(3)(j).

<sup>120</sup> préc., note 106, AZ-89021157 (C.S.), conf. par [1993] R.J.Q. 2028, AZ-93011787 (C.A.).



*par l'emploi du mot tellement. Ainsi l'intérêt visé à l'article 361 doit être insignifiant au point de ne pouvoir raisonnablement influencer un membre du Conseil municipal.*<sup>121</sup>

De plus, c'est au défendeur qui soulève cette défense à établir par prépondérance des probabilités que son intérêt était minime<sup>122</sup>.

Dans *Perron c. Cossette*<sup>123</sup>, le juge Jacques J. Lévesque a déclaré que l'acquisition par la municipalité d'un terrain pour la valeur nominale de 1\$ ne saurait constituer en soit un cas d'application de l'exception du deuxième alinéa de l'article 362 L.É.R.M.. En effet, la Cour a estimé que la valeur foncière du terrain cédé à la municipalité devait être tenue en compte pour décider si oui ou non l' élu municipal avait un intérêt pécuniaire particulier sur la question discutée par le conseil<sup>124</sup>. Par ailleurs, dans *Mousseau c. Houle*<sup>125</sup>, la juge Trudel a émis l'opinion que la location d'un immeuble pour 15 ans à la municipalité et appartenant à une conseillère municipale en retour d'un loyer total de 15\$ constituait un contrat de services gratuits dont elle ne retirait aucun profit<sup>126</sup>. La juge semble donc conclure à la gratuité de l'acte en raison de la modicité de la contrepartie et ce, sans mentionner nommément le deuxième alinéa de l'article 362 L.É.R.M. Dans le même ordre d'idées, le versement par la municipalité de la somme nominale de 1\$ pour l'ouverture d'un chemin privé appartenant à un élu municipal a été considéré comme un montant

---

<sup>121</sup> *Id.*, 926.

<sup>122</sup> *Perron c. Cossette*, J.E. 95-62, AZ-95021020 (C.S.).

<sup>123</sup> *Id.*

<sup>124</sup> *Id.*, p. 17.

<sup>125</sup> C.S. Hull, no 550-05-008891-999, 25 octobre 1999, j. Trudel.

<sup>126</sup> *Id.*, p. 6.

minime au sens de l'article 361 al.2 L.É.R.M.<sup>127</sup> Bref, il s'agit dans ces circonstances de l'application de la maxime *de minimis non curat praetor*.

## C. Les appels d'offres

Nous croyons nécessaire d'aborder cette question en raison des problématiques relatives au favoritisme et au patronage en ce que l' élu municipal doit préférer les intérêts supérieurs de la municipalité aux siens. Nous estimons que le fait de favoriser un entrepreneur plutôt qu'un autre peut laisser croire à l'obtention d'un certain avantage au bénéfice des élus.

Pour illustrer nos propos, citons le *Rapport d'enquête sur l'administration de la Cité de Montréal* en 1909<sup>128</sup> où le juge Lawrence J. Cannon était venu à la conclusion que « *l'administration des affaires de la Cité de Montréal, par son conseil depuis 1902, a été saturée de corruption provenant surtout de la plaie du patronage.* » En outre, le commissaire reproche aux élus d'avoir « *administré les commissions et le conseil, de manière à favoriser l'intérêt particulier de leurs parents et amis, auxquels on distribuait contrats et positions au détriment des intérêts généraux de la cité et des contribuables* ». Résultat : sur le budget municipal de quelque 5 millions \$, 25% de cette somme a été dépensée en pots-de-vin et autres malversations. Les conclusions de cette commission allaient conduire éventuellement

---

<sup>127</sup> *Rochefort c. Dallaire*, J.E. 99-334, AZ-99021091 (C.S.).

<sup>128</sup> L. J. CANNON, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'administration des affaires de la Ville de Montréal par son Conseil de Ville*, Québec, BAnQ, Fonds E108, 1909, p., 147p.

à la création du comité exécutif de la Ville, chargé d'administrer la procédure d'appel d'offres prévues dans la Charte<sup>129</sup>.

La Cour d'appel, dans l'affaire *Néron c. Bilodeau*<sup>130</sup> rappelait que :

*Le recours aux soumissions publiques [...] constitue une norme de saine et honnête administration. Elle vise à enrayer le favoritisme et à faire profiter la municipalité des avantages de la libre concurrence. Pour que la norme ne soit pas stérile, il fallait l'assortir d'une sanction. Celle que le législateur a choisie ne permet pas au tribunal d'harmoniser la peine en fonction de la gravité de l'offense comme c'est le cas habituellement en matière pénale. Si un membre du conseil transgresse la norme, le tribunal n'a pas d'autre choix que de décréter une inhabilité de deux ans.*<sup>131</sup>

Dans *WMI Waste Management du Canada c. Municipalité d'Aylmer*<sup>132</sup>, le juge Orville Frenette s'est dit d'avis qu'« en matière de soumission de l'administration publique pour l'octroi de contrats, le législateur a voulu dépolitiser la distribution de ces contrats, assurer une concurrence loyale et permettre aux corporations municipales d'obtenir le meilleur produit au meilleur prix. »<sup>133</sup>

On peut résumer comme suit les bases de ce régime.

---

<sup>129</sup> *Id.*, p. 146 et 147. Le juge mentionne d'ailleurs que la disposition spécifique de la *Charte de la Cité de Montréal* (S.Q. 1899, c. 58) sur l'obligation de demander des soumissions (voir plus loin dans le texte) n'a pas pu empêcher l'immixtion et le favoritisme exercés par les élus à l'égard de leurs proches sympathisants...

<sup>130</sup> [1988] R.J.Q. 2366, AZ-88011906 (C.A.).

<sup>131</sup> *Id.*, p. 10; voir aussi *Marcel Martineau électricien inc. c. Ville de Saint-Romuald*, J.E. 96-505 (C.S.), conf. par C.A. Québec, no 200-09-000725-964, 22 mars 1999, jj. Rousseau-Houle, Deschamps et Chamberland ; Pierre GIROUX, *Contrats des organismes publics québécois*, Farnham, Les Publications CCH/FM Ltée, 1988, feuilles mobiles, à jour au 18 juin 2009 ; André LANGLOIS, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, 3e éd. éd., Cowansville, Québec, Éditions Y. Blais, 2005, p., 2894517645p. 368.

<sup>132</sup> C.S. Hull, n° 550-05-000871-916, 4 juin 1991, j. Frenette.

<sup>133</sup> *Id.*, p. 13.

LIBELLE DES DISPOSITIONS ACTUELLES	REF. L.C.V.	REF. C.M.
<p><i>1° Ne peut être adjugé qu'après demande de soumissions publiques faite par annonce dans un journal, s'il comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus:</i></p> <p><i>1° un contrat d'assurance;</i>  <i>2° un contrat pour l'exécution de travaux;</i>  <i>3° un contrat pour la fourniture de matériel ou de matériaux;</i>  <i>4° un contrat pour la fourniture de services autres que des services professionnels:</i>  <i>a) visés à l'article ...;</i>  <i>b) nécessaires dans le cadre d'un recours devant un tribunal, un organisme ou une personne exerçant des fonctions judiciaires ou juridictionnelles.</i>  <i>[...]</i></p>	573	935
<p><i>Ne peut être adjugé qu'après demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux entrepreneurs ou, selon le cas, deux fournisseurs, s'il comporte une dépense d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$, un contrat visé à l'un des paragraphes du premier alinéa du paragraphe 1 de l'article [...]</i></p>	573.1	936
<p><i>Peut être tenu personnellement responsable envers la municipalité de toute perte ou préjudice subi par elle et déclaré inhabile à exercer, pendant deux ans, la fonction de membre du conseil de toute municipalité, celle de membre de tout organisme municipal au sens de l'article 307 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2) ou celle de fonctionnaire ou d'employé d'une municipalité ou d'un tel organisme, le membre du conseil qui, sciemment, par son vote ou autrement, autorise ou effectue l'adjudication ou la passation d'un contrat sans respecter les règles prévues aux articles précédents de la présente sous-section ou dans le règlement pris en vertu de l'article ...</i>  <i>[...]</i>  <i>La poursuite en déclaration d'inhabilité s'exerce conformément aux articles 838 à 843 du Code de procédure civile (chapitre C-25) et celle en réparation de perte ou de préjudice, par action ordinaire. Tout contribuable peut exercer ces recours.</i>    <i>L'inhabilité peut également être déclarée au moyen de l'action en déclaration d'inhabilité prévue par la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités.</i></p>	573.3.4	938.4

## 1. Historique du régime

Si le recours aux soumissions publiques est relativement ancien dans la législation municipale, les règles particulières quant aux formalités et procédure de dépôt, ouverture et adjudication des contrats municipaux sont d'origine plus récente.

En 1870, l'article 893 C.M. mentionnait que « *sur résolution du conseil à cet effet, il est donné un avis public spécifiant succinctement les travaux à faire, les détails prescrits par le conseil, et le temps pendant lequel des soumissions pour l'entreprise de ces travaux peuvent être produites.* »<sup>134</sup> Aucun autre détail ne figurait concernant le type de contrat visé, sa valeur, la procédure et les suites à donner en cas de non respect de cette formalité. Cette disposition sera reprise dans le Code municipal de 1916 et sera en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> août 1978, date de l'entrée en vigueur des dispositions qui sont à la base du régime actuel.<sup>135</sup>

On retrouve dans la *Charte de la Cité de Montréal* de 1899 l'ancêtre moderne des dispositions actuelles.<sup>136</sup> En effet, l'article 554 mentionne que sauf disposition contraire de la charte,

*aucun contrat pour travaux à exécuter ou pour services à rendre, ou pour la fourniture de marchandises ou matériaux de quelque genre que ce soit, entraînant une dépense de \$500 ou au-dessus, [...] ne peut être passé ou fait par aucune commission, à moins que des soumissions n'aient été demandées par annonces publiques dans les journaux, au moins huit jours avant la passation de tel contrat.*<sup>137</sup>

La *Loi sur les cités et villes* ne contient pas de telles dispositions avant 1963 où on y a introduit une disposition relative à l'exigence d'adjuger tout contrat de biens ou de travaux municipaux d'une dépense supérieure à 10 000\$ et assortie de conditions de forme et de procédure<sup>138</sup>. À noter qu'à cette époque, la loi ne

---

<sup>134</sup> *Code municipal de la province de Québec*, S.Q. 1870, c. 68.

<sup>135</sup> *Code municipal de la province de Québec*, S.Q. 1916, art. 625.

<sup>136</sup> *Charte de la Cité de Montréal*, préc., note 129.

<sup>137</sup> Id.

<sup>138</sup> S.Q. 1963, c. 45, art. 14, introduisant les articles 609b à 609f à la *Loi sur les cités et villes*, S.R.Q., 1941, c. 233.

mentionnait aucune sanction particulière pour l'élu ou le fonctionnaire qui a fait défaut de respecter cette procédure.

En 1969, le rapport de la Commission municipale sur l'administration de la Cité de Pointe-aux-Trembles a recommandé au législateur

*[d']adopter une loi prévoyant qu'en plus d'être déchu de ses fonctions, un administrateur élu ou un fonctionnaire qui aurait accepté ou offert des ristournes ou pots-de-vin pour l'obtention de certains contrats ou avantages de la part de la corporation municipale, devrait perdre son droit d'être nommé à une fonction publique tout ou moins ou niveau municipal pour une période déterminée.*<sup>139</sup>

Cette enquête avait rapporté plusieurs irrégularités et malversations commises par le maire de l'époque, notamment dans l'octroi de subventions et aides financières à ses proches collaborateurs et sympathisants.

Le phénomène s'est répété en 1970 alors que la Commission municipale, dans son rapport sur l'administration de la Ville d'Anjou, a exprimé la recommandation suivante :

*Quant aux demandes de soumissions publiques pour l'exécution de travaux municipaux ou la fourniture de matériel ou de matériaux, la Commission est d'avis que les dites demandes de soumissions publiques devraient être publiées dans une section spéciale de la Gazette officielle de Québec pour tout contrat d'une valeur supérieure à \$25 000,00.*

---

<sup>139</sup> COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, *Rapport. Commission d'enquête sur l'administration de la Cité de Pointe-aux-Trembles*, Québec, Éditeur officiel du Québec, Service de la reprographie, 1969, p., p. 71.

*Il est très important que le contribuable puisse être assuré que la Corporation obtienne les meilleures conditions possibles dans l'adjudication de ses contrats [...]*<sup>140</sup>

Dans cette affaire, le maire Crépeault et un fonctionnaire municipal ont été à l'origine d'un stratagème de pots-de-vin, de malversations et d'avantages versés ou reçues de différentes compagnies afin de les inciter à avoir de « bonnes relations » avec la municipalité en retour de lucratifs contrats.

En 1977, le législateur a modifié le Code municipal et la *Loi sur les cités et villes* afin d'introduire la sanction d'inhabilité et la responsabilité personnelle pour tout membre d'un conseil qui, sciemment, par son vote ou autrement, autorise ou effectue l'adjudication de contrats qui ne respectent pas la règle des soumissions publiques<sup>141</sup>. Les deux lois indiquent que la poursuite en déclaration d'inhabilité s'effectue conformément à la procédure de la requête en *quo warranto* prévues au *Code de procédure civile*<sup>142</sup>. En 1987, le législateur a de nouveau modifié les articles du Code municipal et de la *Loi sur les cités et villes* afin de préciser que l'inhabilité peut également être déclaré au moyen de l'action en déclaration d'inhabilité prévue à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*<sup>143</sup>.

Depuis 1977, le régime d'appels d'offres était divisé en trois volets, lesquels assujettissent certains contrats selon l'une ou l'autre des procédures visées en

---

<sup>140</sup> COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, *Rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de Ville d'Anjou*, Québec, Éditeur officiel du Québec, Service de la reprographie, 1975, p., p. 149.

<sup>141</sup> *Loi amendant la Loi sur les cités et villes*, L.Q. 1977, c. 52, art. 21 ; *Loi amendant le Code municipal*, L.Q. 1977, c. 53, art. 37.

<sup>142</sup> *Id.* Voir nos commentaires à ce sujet au chapitre I.

<sup>143</sup> *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, L.Q. 1987, c. 57 ; art. 728 et 763.

fonction de leur valeur ou le type de contrat en jeu : les contrats conclus de gré à gré, les contrats adjugés à la suite d'une demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite et ceux adjugés à la suite d'un appel de soumissions publiques fait dans un journal. Sont visés par les dispositions pertinentes les contrats d'assurance, les contrats pour l'exécution de travaux, les contrats de fourniture de matériel et ainsi que pour la fourniture de certains services y compris certains services professionnels. De façon générale, l'assujettissement à l'une ou l'autre des procédures visées dépend de la valeur de la dépense engendrée par le contrat et réellement déboursée par la municipalité<sup>144</sup>.

Cependant, seuls les manquements aux dispositions concernant les appels publics de soumissions étaient susceptibles d'invalidité. Les deux seuls cas d'ouverture d'un tel recours portaient sur l'adjudication d'un contrat sans soumissions publiques et sur l'adjudication d'un contrat à un soumissionnaire autre que celui ayant déposé l'offre la plus basse sans avoir reçu l'autorisation gouvernementale pour ce faire. Il faut comprendre que cette sanction de destitution était expressément prévue dans le texte de loi pertinent (ancien art. 935(9)(a)(b) C.M. ; ancien art. 573(9)(a)(b) L.C.V.). La jurisprudence de l'époque refusait d'étendre le recours en destitution aux contrats adjugés à la suite d'un appel d'offres par voie d'invitation écrite<sup>145</sup>.

---

<sup>144</sup> Art. 573 et 573.1 L.C.V. ; art. 935 et 936 C.M. ; *Carignan c. Deschamps*, J.E. 2004-1603, AZ-50236026 (C.S.).

<sup>145</sup> *Gauthier c. Dextrase*, C.S. Terrebonne, n° 700-05-222057-820, 20 juin 1985 ; j. Zerbisias ; *Caron c. Ricard*, C.S. Trois-Rivières, n° 400-05-000424-888, 13 janvier 1989, j. Laroche ; *Vachon-Goulet c. Fortier*, J.E. 96-402 (C.S.).



En 2002, le Code municipal et la *Loi sur les cités et villes* ont été modifiés afin que la sanction de destitution, alors prévue pour les manquements relatifs aux appels d'offres par avis publics, soit dorénavant étendue aux contrats passés en contravention avec les dispositions concernant les appels d'offres par voie d'invitation écrite<sup>146</sup>.

Cette loi modificatrice instaurait aussi le système de pondération et d'évaluation des offres pour certains contrats, notamment, pour la fourniture de services professionnels. Cette procédure comprend l'obligation de former un comité de sélection d'au moins trois membres, autres que des membres du conseil, chargé de l'évaluation des soumissions (art. 573.1.0.1.1 al. 1 (3) L.C.V. ; 935.0.1.1 al. 1 (3) C.M.)). Cette disposition exprime, selon nous, le souhait du législateur d'écarter les élus municipaux de la procédure d'analyse de soumissions et ce, afin d'offrir une meilleure garantie d'indépendance et d'équité dans le traitement et l'évaluation des soumissions.

## **2. La sanction d'inhabilité**

Me André Langlois résume ainsi les trois cas d'ouverture d'un recours en inhabilité à l'encontre d'un élu en matière de soumissions publiques :

- Avoir participé de façon délibérée à l'adjudication d'un contrat sans avoir procédé à une demande de soumissions publiques ;
- Avoir participé ou encouragé de façon délibérée la scission injustifiée d'un contrat (ce dernier étant en principe considéré

---

<sup>146</sup> L.Q. 2002, c. 37, art. 91 et 113, introduisant les nouveaux articles 573.3.4 L.C.V. et 938.4 C.M.

comme constituant un tout en soi) et ce, dans le but d'éviter le régime plus exigeant des soumissions publiques ;

- Avoir participé de façon délibérée à l'adjudication d'un contrat à un autre que le plus bas soumissionnaire;
- Ne pas avoir respecté, sciemment, les dispositions fondamentales applicables à certains contrats de services professionnels.<sup>147</sup>

Dans *Néron c. Bilodeau*<sup>148</sup>, la Cour d'appel a mentionné la nécessité d'appliquer avec précaution les dispositions permettant au tribunal de déclarer l'inhabilité à occuper une charge publique et ce, afin de respecter la légitimité démocratique de l'élection du membre du conseil municipal :

*Une déclaration d'inhabilité à remplir une charge municipale pour une période de deux ans contre une personne qui remplit par ailleurs toutes les conditions d'éligibilité se traduit par la perte de droits politiques.*

*Lorsqu'on prive un citoyen de son droit d'être élu à une charge municipale on le dépouille d'une faculté que la loi lui reconnaît, on le prive de l'exercice d'un droit qui est à la base même du système démocratique dans lequel nous vivons.*

*La Charte canadienne des droits et libertés consacre en son article troisième le droit démocratique des citoyens canadiens de voter et d'être élus aux élections législatives fédérales ou provinciales.*

*L'article 22 de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne étend cette garantie démocratique en reconnaissant le droit politique de toute personne légalement habilitée et qualifiée de se porter candidat lors d'une élection et d'y voter.*

*Cette dernière garantie ne se limite pas aux seules élections législatives. Elle englobe aussi le domaine municipal.*

*Par sa nature même une déclaration d'inhabilité contre une personne légalement habilitée et qualifiée revêt un caractère pénal.*

---

<sup>147</sup> A. LANGLOIS, préc., note 131, p. 376-378.

<sup>148</sup> Préc., note 130.

*C'est donc à bon droit que le premier juge, selon moi, assimile pareille sanction aux sanctions que l'on impose pour infractions aux lois pénales et pour infractions contre le bien-être public.*<sup>149</sup>

Par ailleurs, la Cour d'appel nuance cette dernière affirmation en opinant en faveur d'une approche civile concernant l'interprétation à donner au mot « sciemment » et du fardeau de preuve applicable :

*L'usage du mot "sciemment" exige que le poursuivant fasse la preuve qu'en agissant de la sorte le contrevenant le fait intentionnellement ou avec une telle insouciance que les conséquences de son geste le rendent indifférent, étant conscient que sa façon d'agir constitue une infraction à la loi.*<sup>150</sup>

Dans cette affaire, la Cour d'appel a cassé le jugement de première instance ayant accueilli une requête en *quo warranto* à l'encontre des défendeurs et ce, au motif que leur bonne foi n'était pas en doute. La Cour estime qu'ils n'ont aucunement profité pécuniairement du contrat et de plus, aucune preuve de conflit d'intérêts n'apparaît au dossier. Les élus ont simplement cru, à tort, qu'ils n'étaient pas obligés de procéder par appel d'offres<sup>151</sup>. Au surplus, écrit la Cour :

*l'adage "nul n'est censé ignorer la loi" n'aurait pas permis aux appelants d'invoquer leur ignorance [des formalités impératives de procéder par des soumissions publiques pour les travaux projetés] mais le mot sciemment [prévu à cet article] leur permet d'invoquer leur bonne foi [...]*<sup>152</sup>

---

<sup>149</sup> *Id.*, p. 9.

<sup>150</sup> *Id.*, p. 10, j. Beauregard.

<sup>151</sup> *Id.*

<sup>152</sup> *Id.*, p. 3.

Ces propos étaient annonciateurs des enseignements de l'arrêt *Fortin c. Gadoury*<sup>153</sup> où la Cour d'appel a établi que le mot « sciemment » devait s'interpréter selon une approche civiliste suggérant « en toute connaissance de cause ».

Dans *Dubé c. Grignon*<sup>154</sup>, la Cour d'appel a confirmé le jugement de première instance où le juge Yvan Macerola avait accueilli une requête en *quo warranto* et déchu le maire de Sainte-Adèle de sa charge de maire et ce, au motif d'avoir de façon délibérée fractionné le contrat afin notamment de le soustraire à l'application des règles du ministère de l'Environnement.

Dans *Lévesque c. Lemay*<sup>155</sup>, le juge de première instance a rejeté l'action en inhabilité à l'égard des six conseillers et ce, au motif que ces derniers étaient de bonne foi et qu'ils ne savaient pas que le fractionnement des contrats n'était pas permis en toute circonstance. Ils faisaient tous confiance au maire en raison de ses vingt-huit années d'expérience. Par ailleurs, le maire a été déclaré inhabile au motif qu'il savait que les travaux nécessitaient un appel d'offres, comme le lui avait souligné la secrétaire-trésorière au moment d'accorder le contrat<sup>156</sup>. Mais le maire avait décidé quand même de faire fractionner le contrat pour des motifs d'économie.

Le juge souligne :

*Monsieur Lemay agit comme un grand seigneur de l'époque féodale. Les gestes posés par ce seigneur ont comme but l'intérêt de ses censitaires (électeurs). Ceci dit sans malice, car le Tribunal est convaincu de l'honnêteté de monsieur Lemay et aucun geste posé n'a*

---

<sup>153</sup> J.E. 95-705 (C.A.)

<sup>154</sup> J.E. 97-1528 (C.A.)

<sup>155</sup> J.E. 96-2227 (C.S.).

<sup>156</sup> Voir, au même effet : *Vachon-Goulet c. Fortier*, J.E. 96-402 (C.S.)

*été dans son propre intérêt ou dans le but d'en tirer un bénéfice pécunier [sic] quelconque.*<sup>157</sup>

Toutefois, la Cour a qualifié le comportement du maire de « faute inexcusable » compte tenu de son expérience et d'une preuve démontrant à l'existence d'un seul et même contrat et d'un seul paiement reçu<sup>158</sup>.

## **D. Les codes d'éthique municipaux**

### **1. L'avènement des codes d'éthique et leur utilité**

Dans les années 1990, plusieurs conseils municipaux ont procédé à l'adoption de « codes d'éthique » destinés à mieux encadrer le cadre juridique en place. Interrogé sur la décision du conseil municipal de la Ville de Québec d'adopter un code d'éthique en juin 1991, le maire de l'époque, M. Jean-Paul L'Allier, déclarait que « *l'un des objectifs qu'on avait à l'esprit était de rappeler aux élus toutes les lois qui sont applicables à cette clientèle* »<sup>159</sup>. Monsieur L'Allier faisait référence au fait que le cadre juridique de prévention et de sanction des conflits d'intérêts est contenu dans plusieurs lois : « *La législation suffit à certains points de vue, mais elle est tellement éclatée dans de nombreuses lois et règlements que personne n'est véritablement capable d'en faire la synthèse.* »<sup>160</sup>

M<sup>e</sup> Gilles Hébert est d'avis que les codes d'éthique offrent plusieurs avantages. Outre celui de regrouper en un seul document les règles que l'on retrouve dans plusieurs lois, cet avocat ajoute :

---

<sup>157</sup> *Lévesque c. Lemay*, préc., note 155, p. 8.

<sup>158</sup> *Id.*, p. 10 et 11.

<sup>159</sup> "Éthique", *Municipalité*, Ministère des Affaires municipales, juin 1991, p. 25.

<sup>160</sup> *Id.*

- *Il permet aux citoyens de mieux comprendre les règles qui gouvernent les élus, les représentants, les fonctionnaires et les employés, en matière d'éthique;*
- *Il précise la procédure de dévoilement de l'intérêt personnel d'un élu, d'un représentant, d'un fonctionnaire et d'un employé dans un dossier sur lequel ils seront appelés à se prononcer;*
- *Étant adopté en séance publique du conseil, ce code devient de ce fait accessible à tous les contribuables qui peuvent par la suite surveiller son application.*<sup>161</sup>

Par exemple, le code d'éthique de la Ville de Laval, adopté en novembre 1994<sup>162</sup>, reprend le principe de s'abstenir de participer à toute décision qui risque de nuire à l'impartialité nécessaire à l'exécution des tâches d'un élu municipal, principe que nous retrouvons aux articles 304 à 306, 357, 358, 360, 361 de la *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités*. La première règle de ce code reprend ce principe de la façon suivante : « *Ils doivent éviter d'être ou de se placer sciemment dans une situation susceptible de mettre en conflit, d'une part, leur intérêt personnel ou celui de leurs proches et, d'autre part, les devoirs de leurs fonctions.* » En outre, ce code précise le sens à donner au concept d'intérêt indirect dans une question devant être discutée ou décidée par le conseil municipal. En effet, le code mentionne que cet intérêt indirect, tel qu'il est mentionné par la Loi, peut se manifester par un intérêt appartenant à des proches d'un élu (le conjoint, l'enfant, le père, la mère, le

---

<sup>161</sup> Gilles HÉBERT, «Les conflits d'intérêts: abus de confiance, devoir de loyauté et code d'éthique», dans André Poupart (dir.), *La démocratie municipale - Journées Maximilien-Caron*, Montréal, Themis, 1996, p. 49, à la page 63.

<sup>162</sup> *Code d'éthique s'appliquant aux élus, aux représentants et aux employés*, Conseil municipal de la Ville de Laval, résolution n° CE-93/8568, 8 décembre 1993.

frère, la sœur) ou sous la forme d'une participation à une entreprise, sauf exceptions prévues dans la Loi<sup>163</sup>.

Une autre illustration intéressante de l'utilité pratique d'un code d'éthique concerne la question des cadeaux et autres gratifications offerts à un élu dans l'exercice de ses fonctions. La doctrine distingue ces avantages en deux catégories : les cadeaux et gratifications offerts à un élu en vue de l'influencer dans une prise de décision – ce qui est interdit par les articles 122 et 123 du *Code criminel* ainsi que 306 L.É.R.M. (une malversation, un abus de confiance ou une autre inconduite) ; et les cadeaux de courtoisie, ceux qui sont offerts gracieusement et dont l'acceptation ne constitue pas nécessairement un geste illégal<sup>164</sup>. La loi ne prévoit pas cette distinction autrement que par l'article 306 L.É.R.M. Pour conclure à un tel acte passible de déclaration d'inhabilité en vertu de cet article, la jurisprudence exige la preuve d'un geste posé en vue de procurer à l'élu, directement ou indirectement, un avantage matériel ou moral<sup>165</sup>. Là encore, les codes d'éthique municipaux sont utiles : (1) pour sensibiliser les élus aux conséquences pouvant découler de l'acceptation d'un cadeau ; et (2) en leur proposant un guide leur permettant de distinguer l'avantage pouvant entraîner une sanction juridique de celui qu'il peut être justifié d'accepter eu égard aux circonstances.

Le code d'éthique de Ville de Laval aborde la question des avantages et gratifications que les élus et fonctionnaires peuvent recevoir de la façon suivante :

---

<sup>163</sup> *Id.*, p. 9.

<sup>164</sup> Voir le chapitre I.

<sup>165</sup> *Parenteau c. Bourbonnais*, préc., note 42; *Fortin c. Gadoury*, préc., note 45.

*Ils doivent s'abstenir de solliciter, d'accepter ou de recevoir de quiconque un avantage pour eux ou pour leurs proches en échange d'une prise de position, d'une intervention ou d'un service. [...]*

*Le fait d'accepter un avantage pour eux-mêmes ou pour leurs proches peut provoquer une situation de dépendance ou tout au moins de malaise à l'égard de celui qui l'a offert.*

*Consciente toutefois que les élus, les représentants et les employés municipaux oeuvrent dans un contexte dans lequel sont présentes certaines règles de courtoisie, la Ville considère qu'ils peuvent accepter, à ce titre, pour eux ou pour leurs proches des avantages pourvu que ceux-ci rencontrent les critères suivants:*

- *ils doivent être conformes aux règles de la courtoisie, du protocole, de l'hospitalité ou de l'usage;*
- *ils ne proviennent pas d'une source anonyme;*
- *ils ne sont pas constitués d'une somme d'argent, d'une action, d'une obligation, d'un effet de commerce ou d'un titre quelconque de finances;*
- *ils ne sont pas de nature à laisser planer un doute sur leur intégrité, leur indépendance ou leur impartialité ou sur l'intégrité, l'indépendance ou l'impartialité de la Ville ou d'un organisme municipal.*

*Ces exceptions doivent s'interpréter restrictivement en conservant à l'esprit que les élus, les représentants et les employés municipaux doivent toujours éviter de se placer dans une situation où ils seraient susceptibles d'être placés en conflit d'intérêts.<sup>166</sup>*

Les règles sur l'éthique adoptées par la Ville de Granby en 2006 sont au même effet<sup>167</sup>. Le code d'éthique de la Ville de Vaudreuil-Dorion, reprenant les exceptions de celui de Ville de Laval, ajoute d'autres dispositions qui illustrent de façon encore plus pratique le genre de cadeaux de courtoisie autorisés :

---

<sup>166</sup> Préc., note 162.

<sup>167</sup> Règles concernant l'éthique, Conseil municipal de la Ville de Granby, résolution n° 06/05/0324, 1<sup>er</sup> mai 2006.



- *qu'ils soient modestes;*
- *qu'ils soient conformes aux règles de courtoisie, du protocole, de l'hospitalité ou de l'usage et que leur refus serait jugé blessant ou embarrassant;*
- *que l'invitation réponde à des impératifs d'ordre professionnel et qu'elle soit offerte dans le cadre d'événements où la Ville doit être dûment représentée.*<sup>168</sup>

Un mécanisme très intéressant de dénonciation de tels avantages était prévu dans l'ancien code d'éthique de la Ville de Montréal, adopté le 21 juin 1990<sup>169</sup>, code qui ne semble pas avoir survécu aux mouvements de fusions municipales<sup>170</sup>. Dans ce code, à l'article 3.2, on y mentionnait que :

*lorsqu'un membre du conseil accepte ou reçoit une marque d'hospitalité [...] Il doit, si cette marque d'hospitalité ou cet avantage a une valeur de 75 \$ ou plus, le déclarer, par écrit, au syndic, dans les dix jours. Cette déclaration doit contenir une description adéquate de la marque d'hospitalité ou de l'avantage reçu, préciser le nom de celui ou celle qui le lui a procuré, ainsi que les circonstances dans lesquelles le membre a reçu cette marque d'hospitalité ou avantage.*<sup>171</sup>

Nous estimons que cette disposition témoigne d'un souci de transparence que doit revêtir toute personne élue à une charge municipale. Mieux encore, cette mesure amène l' élu à s'interroger sur les conséquences reliées à la réception d'un tel avantage et sur le bien-fondé de celui-ci. Cette obligation de divulgation n'est pas

---

<sup>168</sup> *Code d'éthique à l'intention des élus, employés et autres intervenants de la Ville de Vaudreuil-Dorion*, Conseil municipal de la Ville de Vaudreuil-Dorion, résolution n° 08-11-998, 18 novembre 2008, p. 3.

<sup>169</sup> *Code d'éthique des membres du Conseil municipal*, Conseil municipal de la Ville de Montréal, résolution n° C090-02240, 21 juin 1990.

<sup>170</sup> Catherine HANDFIELD, « Un code d'éthique dès mardi, à Montréal » *La Presse*, 24 avril 2009, p. A6.

<sup>171</sup> *Code d'éthique des membres du Conseil municipal*, préc., note 169; André BERTHELET, « Où est passé le code d'éthique? », *La Presse*, 24 avril 2009, p. A21.

sans rappeler les règles de la divulgation des intérêts prévues dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* et particulièrement le modèle de la loi manitobaine, mentionnée précédemment<sup>172</sup>.

Une autre disposition intéressante de l'ancien code d'éthique de la Ville de Montréal concernait le cas de tout élus qui quitte le comité exécutif : il « *devrait, après la fin de son mandat, éviter d'occuper un emploi qui pourrait laisser croire, soit qu'il s'agit d'un bénéfice futur, soit qu'il s'agit d'un retournement d'intérêt au désavantage de la Ville.* »<sup>173</sup> Enfin, ce code était sous la responsabilité d'un syndic nommé par le conseil municipal.

Lors de sa séance du 1<sup>er</sup> mai 2009, le conseil municipal de la Ville de Montréal a adopté un « code d'éthique transitoire », lequel s'inspire largement du code de 1990<sup>174</sup>. Les dispositions précitées ont été reprises mais avec toutefois une légère modification concernant l'obligation de divulgation d'un avantage ou d'une marque d'hospitalité : la dénonciation écrite devra se faire dorénavant au greffier plutôt qu'au syndic<sup>175</sup>.

Rappelons enfin l'initiative de la Ville de Longueuil qui, au lieu d'adopter un code d'éthique écrit, a procédé à la création d'un poste de conseiller en éthique<sup>176</sup>. La mission et le mandat premier de ce conseiller sont de nature essentiellement

---

<sup>172</sup> *Supra.*

<sup>173</sup> *Code d'éthique des membres du Conseil municipal*, préc., note 169, art. 19.

<sup>174</sup> *Code d'éthique transitoire*, Conseil municipal de la Ville de Montréal, résolution n° CM09 0293, 27 avril 2009.

<sup>175</sup> *Id.*, art. 5

<sup>176</sup> *Création de la fonction de conseiller en éthique et nomination de son titulaire*, Conseil municipal de la Ville de Longueuil, résolution n° CM-040316-13.24, 16 mars 2004.

consultative; le commissaire est une personne ressource susceptible de donner des avis ou des conseils quand on les lui demande ou lorsque ce dernier estime nécessaire de le faire<sup>177</sup>. Le passage suivant d'un document rédigé par le commissaire en question est particulièrement intéressant quant à la portée de son mandat :

*Le conseiller en éthique n'est pas un critique ni un commentateur politique. Ses interventions peuvent se situer à plusieurs niveaux, mais il importe de noter qu'il agit en tant que conseiller auprès des personnes, ou de groupes, sur des questions de nature personnelle reliées à un comportement adopté (ou qui devrait être adopté) dans une situation en rapport avec une fonction occupée à la Ville. C'est dire qu'il n'a donc rien à voir dans les autres aspects de la vie privée des personnes susceptibles de faire appel à ses services. Et qu'il n'a pas à se prononcer en tant que consultant, critique ou commentateur sur des mesures d'ordre administratif ou des décisions politiques. On ne s'attendra pas, non plus, à ce qu'il exprime un jugement sur l'opportunité ou l'aspect plus ou moins conforme à l'éthique.*<sup>178</sup>

La nomination de ce commissaire relève du conseil municipal et la durée de son mandat est de cinq ans, non renouvelable. Le commissaire dépose à chaque année un rapport annuel<sup>179</sup>. Ce rapport porte à la fois sur les dossiers de nature publique qu'il a traités ainsi que sur les aspects plus généraux des consultations privées effectuées par les élus ou les fonctionnaires de la municipalité. On retrouve enfin des recommandations émises par le commissaire; la plus intéressante est le souhait de ce dernier que le conseil municipal se dote d'une « déclaration solennelle d'engagements en matière d'éthique », laquelle « *devrait être largement diffusée afin de permettre*

---

<sup>177</sup> Pierre GRAVEL, *Le conseiller en éthique*, <[http://www.longueuil.ca/vw/asp/attachements/messages-msg\\_fichier-7314-1.pdf](http://www.longueuil.ca/vw/asp/attachements/messages-msg_fichier-7314-1.pdf)> (consulté le 19 mai 2009).

<sup>178</sup> *Id.*

<sup>179</sup> Voir par ex. : VILLE DE LONGUEUIL (bureau du conseiller à l'éthique), *Rapport annuel 2008*, avril 2009: <[http://www.longueuil.ca/vw/asp/attachements/messages-msg\\_fichier-24947-1.pdf](http://www.longueuil.ca/vw/asp/attachements/messages-msg_fichier-24947-1.pdf)> (consulté le 20 mai 2009), 11 p.

*aux citoyens de s'y référer au besoin pour se faire une opinion sur le respect de ces engagements par les élus et les cadres* »<sup>180</sup> On dénote un souci de mieux faire connaître un ensemble de propositions éthiques au moyen d'un document écrit de même nature qu'un code d'éthique. Cette recommandation ne semble pas avoir été mise en œuvre à ce jour. La Ville de Longueuil est la seule municipalité québécoise connue actuellement à s'être dotée d'un tel organe consultatif en matière d'éthique municipale.

## **2. La portée juridique d'un code d'éthique**

Dans une affaire où la Cour supérieure avait à décider d'une action en inhabilité contre une conseillère municipale de la Ville de Québec<sup>181</sup>, le juge Hubert Walters a refusé d'appliquer les principes contenus dans le code d'éthique de la Ville de Québec qui avait été déposé par le procureur du demandeur. *« En autant que le Tribunal est concerné, écrit-il, c'est en regard de la Loi qu'il doit décider, Loi qui doit être interprétée restrictivement, ce qui exclut l'application de normes extérieures mais n'empêche pas d'en prendre connaissance. »*<sup>182</sup> Cette décision renforce l'idée voulant qu'un code d'éthique municipal n'établisse pas d'obligation juridique à proprement parler mais plutôt des règles de conduite usuelles et nécessaires au respect des différentes dispositions législatives portant sur les conflits d'intérêts. Cette décision confirme aussi le fait qu'une municipalité ne peut pas attacher à son

---

<sup>180</sup> VILLE DE LONGUEUIL (bureau du conseiller à l'éthique), *Rapport annuel 2004-2005*, mars 2006: <[http://www.longueuil.ca/vw/asp/attachements/messages-msg\\_fichier-15173-1.pdf](http://www.longueuil.ca/vw/asp/attachements/messages-msg_fichier-15173-1.pdf)> (consulté le 19 mai 2009), p. 14.

<sup>181</sup> *Marchand c. Poirier*, J.E. 2000-2273 (C.S.).

<sup>182</sup> *Id.*, p. 2.

code d'éthique l'imposition d'une amende conformément à l'article 369 L.C.V. ou à l'article 455 C.M. puisque la loi prévoit déjà l'inhabilité comme peine attachée à un manquement à l'une ou l'autre des dispositions concernant le conflit d'intérêts. Et qui plus est, un tel code ne pourrait vraisemblablement pas être adopté par voie réglementaire étant donné les termes de l'article 5 de la *Loi sur les compétences municipales*<sup>183</sup> qui ne semblent viser que l'établissement de normes à l'égard des citoyens.

D'ailleurs, il faut rappeler qu'actuellement, aucune disposition législative spécifique prévue dans la *Loi sur les compétences municipales*, la *Loi sur les cités et villes* ou le *Code municipal du Québec* n'autorise une municipalité à adopter un tel code comprenant une force contraignante assortie de sanctions de quelque nature que ce soit. Nous sommes d'avis que l'article 85 L.C.M. qui porte sur le pouvoir d'adopter tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population aussi bien que l'article 331 L.C.V. et dans une moindre mesure l'article 491 (2) C.M., concernant le pouvoir d'adopter des règles et règlements pour sa régie interne et pour le maintien de l'ordre durant ses séances, ne sont pas suffisamment explicites pour justifier l'adoption d'un code d'éthique assorti de sanctions particulières<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> L.R.Q., c. C-47.1.

<sup>184</sup> Soulignons que depuis l'arrêt *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Ville de Hudson*, [2001] 2 R.C.S. 241, il n'est pas permis d'utiliser le pouvoir général de réglementation si une disposition législative particulière porte sur le même objet. Voir aussi *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, [2005] 3 R.C.S. 141. J. HÉTU et Y. DUPLESSIS, préc., note 5, §8.101 et suiv.

Il faut donc comprendre qu'un code d'éthique se veut d'abord et avant tout un outil de nature pédagogique : il rassemble dans un même document les règles juridiques essentielles et explique les balises essentielles pour amener l'élu à faire preuve de prudence lorsque des situations potentielles de conflit d'intérêts surgissent. Si un tel code ne peut imposer aucune sanction de nature juridique, il peut toutefois avoir des conséquences de nature politique pour quiconque n'applique pas ses préceptes.

Dans son étude sur les codes d'éthique de certaines grandes villes québécoises<sup>185</sup>, Alain Baccigalupo aborde de manière franche la question de l'utilité réelle des codes d'éthique adoptés par les conseils des différentes municipalités en regard du cadre juridique déjà en place :

*[C]es nouvelles armes [...] ne sont-elles qu'un simple gadget, de la poudre aux yeux, voire, au mieux, une tentative de moralisation de la vie publique municipale s'inscrivant dans le courant à la mode du politically correct?*<sup>186</sup>

Après avoir procédé à une étude comparative des différents codes d'éthique des grandes villes du Québec et de ceux des différentes associations d'employés municipaux, l'auteur constate que bien que plusieurs codes reprennent le cadre légal en place au Québec, ces textes conservent toute leur pertinence du moment que « *le contenu de ces textes vise à préciser utilement et à renforcer substantiellement des normes générales-cadres, auquel cas le code devient un texte juridique*

---

<sup>185</sup> Alain BACCIGALUPO, *Éthique et déontologie chez les élus et les administrateurs municipaux des grandes villes du Québec*, Sainte-Foy, Université Laval, Laboratoire d'études politiques, 1995, 75 p.

<sup>186</sup> *Id.*, p. 1.

*complémentaire qui peut s'avérer fort utile.»*<sup>187</sup> En outre, l'auteur s'interroge sur la variation du contenu des différents codes d'éthique adoptés par certaines municipalités québécoises et propose l'adoption d'un seul et même code applicable par toutes les municipalités :

*[...] on voit mal pourquoi des normes comportementales différenciées devraient venir régir élus locaux et fonctionnaires municipaux à travers les quelque 1 500 municipalités locales québécoises. Il ne semble pas que ce serait faire outrage au principe fort louable de l'autonomie municipale que de s'orienter vers l'élaboration d'un code spécifique à l'ensemble des municipalités du pays. Sans compter que ceci serait peut-être le moyen le plus efficace d'éviter que les nouveaux codes d'éthique et de déontologie qui fleurissent actuellement dans l'univers municipal ne soient, comme c'est trop souvent le cas présentement, rien d'autre qu'un simple moralisation de la vie politique et administrative municipale [...]*<sup>188</sup>

### **3. Changements à l'horizon**

Pour faire suite à une demande expresse du conseil municipal de la Ville de Montréal le 27 avril 2009 afin que le Gouvernement du Québec crée un poste de commissaire à l'éthique pour l'ensemble des élus de la province<sup>189</sup>, la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire a confié le mandat à un comité, sous la responsabilité de la Commission municipale, d'étudier la question de l'éthique dans le milieu municipal québécois<sup>190</sup>. Le mandat de ce comité était le suivant :

---

<sup>187</sup> *Id.*, p. 69 et 70.

<sup>188</sup> *Id.*, p. 70 et 71.

<sup>189</sup> Ville de Montréal, résolution n° CM09 0293, 27 avril 2009.

<sup>190</sup> *Éthique dans le milieu municipal - la ministre Nathalie Normandeau confie un mandat à un groupe de travail sous la responsabilité de la Commission municipale du Québec*, Communiqué de la Ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, 1<sup>er</sup> mai 2009, en ligne : <<http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Mai2009/01/c7648.html>>.

- *Conseiller la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire sur des mesures et des mécanismes afin de préciser les règles d'éthique au sein du milieu municipal.*
- *Émettre des hypothèses quant à la mise en oeuvre de ces mesures et mécanismes.*
- *Élaborer les lignes directrices d'un code d'éthique destiné aux municipalités et aux organismes municipaux au cours de l'année 2010.*
- *Définir les orientations d'éventuelles propositions législatives en vue d'un dépôt à la session d'automne 2009 à l'Assemblée nationale.*
- *Identifier et recommander l'organisme le plus approprié pour encadrer toute la question de l'éthique en milieu municipal.*
- *Consulter, le cas échéant, les experts en éthique du ministère du Conseil exécutif et de l'Assemblée nationale.*<sup>191</sup>

Le débat autour de la nécessité d'adopter ou non un code d'éthique s'est manifesté à différentes époques de la vie municipale. Déjà, en 1980, l'honorable Albert Malouf rappelait, dans son célèbre rapport sur le coût des Olympiques de Montréal de 1976<sup>192</sup>, la nécessité :

*que les autorités du Québec repensent les lois et règlements existant dans ce domaine et qu'un code de déontologie fixant les règles et la ligne de conduite s'appliquant à chacun de ces groupes soit adopté dans le plus bref délai possible. Un tel code devra fixer les activités auxquelles ces personnes ne pourraient participer, contenir des dispositions obligeant le dépôt de déclarations donnant tous les détails sur tous les biens appartenant à la personne impliquée, et à son conjoint, donner au public le droit de prendre connaissance de ces déclarations et prévoir des sanctions sévères pour ceux qui le transgresseraient.*<sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> *Id.*

<sup>192</sup> QUÉBEC (PROVINCE), *Rapport de la Commission d'enquête sur le coût de la 21e olympiade*, Montréal, 1980, 5 vol.

<sup>193</sup> *Id.*, vol. 1, p. 74.



De plus, le rapport Malouf recommandait à l'Assemblée nationale d'adopter des règles destinées à tous les élus municipaux et appliquées uniformément sur tout le territoire québécois<sup>194</sup>. Il privilégiait donc une approche étatique plutôt qu'une approche qui laisse aux municipalités locales le soin d'arbitrer ou de moduler les règles d'éthique essentielles à la base de la charge publique d'un élu.

Depuis la production du rapport Malouf, l'État québécois s'est doté de lois municipales qui renferment à notre avis un *corpus* juridique suffisamment détaillé pour encadrer toute situation réelle ou potentielle de conflit d'intérêts. Cependant, ces composantes sont éparpillées dans des lois spécifiques, ce qui n'est pas sans amener certains inconvénients d'importance :

- le cadre légal est difficile à identifier clairement et à synthétiser de manière cohérente;
- les élus municipaux et le public en général méconnaissent ou sont mal informés quant à la nature des règles existantes et de leurs conséquences juridiques;
- de ce fait, les mouvements de pression populaire croient à tort à l'absence de règles et que les circonstances exigent l'adoption d'un code d'éthique contraignant.

Le 30 juin 2009, le Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal déposait son rapport d'étude<sup>195</sup>. Le contenu de ce rapport est intéressant à plusieurs égards.

Dans un premier temps, l'étude définit les différents concepts d'éthique et de déontologie. Cet aspect du rapport est traité dans notre chapitre préliminaire.

---

<sup>194</sup> *Id.*

<sup>195</sup> COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, préc., note 1.

Par la suite, le rapport fait état des différentes valeurs éthiques qui sont à la base de la poursuite du bien commun assumée par la municipalité. Ces principes *« vont indiquer une orientation, exprimer une attitude et un souci des autres en plus de servir d'inspiration. Ils sont porteurs de messages qui relient les valeurs et les normes renforçant leur cohérence dans une visée d'harmonie. »*<sup>196</sup>

Puis, le Rapport recommande au législateur de modifier la loi afin d'obliger les municipalités québécoises à adopter et à mettre à jour périodiquement un code de déontologie<sup>197</sup>. Au dire des auteurs, ce code de déontologie devrait comporter les éléments suivants :

- *La règle portant sur les conflits d'intérêts;*
- *La règle portant sur l'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières et informationnelles à d'autres fins que celles prévues;*
- *La règle portant sur la gratification;*
- *La règle portant sur l'obligation de discrétion et du respect de la confidentialité;*
- *La règle portant sur le favoritisme;*
- *La règle portant sur les interactions avec les organismes externes;*
- *La règle portant sur les obligations après-mandat.*<sup>198</sup>

Au surplus, le Groupe de travail recommande aussi aux conseils municipaux d'évaluer la possibilité d'instaurer un code de déontologie pour les employés

---

<sup>196</sup> *Id.*, p. 5.

<sup>197</sup> *Id.*, p. 21, recommandations R-7 et R-8.

<sup>198</sup> *Id.*, p. 6 et 7.

municipaux dans l'exercice de leurs fonctions<sup>199</sup>. À ce titre, le Rapport mentionne l'utilité de ce code en raison « *de la place de plus en plus importante qu'occupent les employés municipaux dans la gestion des affaires courantes, l'autorisation des dépenses et la conclusion de contrats [...]* »<sup>200</sup> De plus, le Rapport va même jusqu'à recommander que l'on puisse inclure dans les contrats municipaux « *une clause par laquelle les entreprises contractantes s'engagement à respecter le code d'éthique et de déontologie et à n'entreprendre aucune action allant à son encontre.* »<sup>201</sup> Cette clause pourrait être assortie, mentionne le Rapport, d'une sanction allant jusqu'à l'impossibilité de contracter avec la municipalité pour une période de deux ans. Cette approche s'avère assez innovatrice, voire ambitieuse, bien que des modifications législatives s'avèrent nécessaires pour permettre sa mise en œuvre. En effet, la loi actuelle ne permet pas à la municipalité d'effectuer une telle discrimination compte tenu du caractère public des soumissions publiques (*supra*).

Ces propositions du rapport suggèrent que l'établissement de codes de déontologie constitue un outil administratif utile et pratique, destiné à résumer en un seul document les dispositions faisant partie du cadre juridique établi. Ces codes permettent aussi de simplifier le langage afin qu'il demeure facilement accessible et intelligible auprès des élus municipaux<sup>202</sup>. Mieux encore, cette approche permet selon nous d'éclaircir certains aspects qui demeurent encore difficiles à cerner au plan pratique mais qui sont susceptibles de sanction en cas de non-respect de la loi. Nous

---

<sup>199</sup> *Id.*, p. 21.

<sup>200</sup> *Id.*

<sup>201</sup> *Id.*, p. 22, recommandation R-10.

<sup>202</sup> *Id.*, p. 3.

faisons référence ici à la question des cadeaux et gratifications de même qu'à l'usage des ressources matérielles de la municipalité pour son propre bénéfice.

L'orientation prise par le rapport est donc de proposer des lignes directrices au plan national concernant le contenu et la portée de tels documents, ce qui a pour avantage d'uniformiser les règles et directives qui mettent en application le régime juridique établi.

Afin d'assurer le respect de ce code de déontologie, le Rapport recommande aux MRC et aux municipalités de grande taille de désigner un répondant à l'éthique et un commissaire à l'éthique<sup>203</sup>. Tandis que le répondant à l'éthique constitue une ressource professionnelle disponible aux élus sur une situation susceptible d'avoir des conséquences éthiques ou déontologiques, le commissaire à l'éthique a pour fonctions d'enquêter, de recevoir des plaintes et de formuler des recommandations auprès du Conseil concerné. Ces recommandations peuvent être assorties ou non de sanctions telles la simple réprimande, le blâme, le remboursement une somme d'argent ou la remise d'un bien à un donateur ou la municipalité<sup>204</sup>. Le commissaire serait aussi investi du pouvoir de recommander au Conseil municipal d'intenter toute procédure judiciaire utile pour donner effet au rapport d'enquête.

Nous estimons que cette initiative permettrait une meilleure application du code de déontologie local en plus de fournir à l'élu une ressource professionnelle capable de l'éclairer dans les dilemmes auxquels qu'il fait face. Cependant, on

---

<sup>203</sup> *Id.*, p. 23 à 27; recommandations R-12 à R-14.

<sup>204</sup> *Id.*, p. 25 et 26.

constate que le Rapport est plutôt muet quant au mode de désignation du commissaire à l'éthique, à son statut en général et à la durée de son mandat. Sur cet aspect, le rapport ne fait que mentionner la mise en place d'une instance indépendante et impartiale mais ne suggère pas de moyens concrets pour y parvenir<sup>205</sup>. Nous estimons que des mesures additionnelles s'avèrent nécessaires pour mieux encadrer cette fonction afin que celle-ci n'ait pas de lien de dépendance direct avec son employeur, le conseil municipal. De plus, nous estimons qu'il est dangereux de confier au Conseil la tâche de sanctionner le comportement de l'un de ses élus et d'entreprendre les recours judiciaires utiles à faire respecter le code d'éthique. Ce dernier risque alors d'être juge et partie sur des questions qui risquent d'avoir des incidences politiques pour ses membres. En tout état de cause, nous sommes d'avis que le législateur pourrait s'inspirer des dispositions relatives au vérificateur afin de mieux encadrer et garantir le mandat neutre et indépendant du commissaire à l'éthique.

Cette approche n'est pas entièrement nouvelle puisqu'en Ontario notamment, le législateur a introduit une approche similaire dans ses lois municipales. Tandis que les municipalités locales ont la faculté d'adopter un code de conduite<sup>206</sup>, la Cité de Toronto est toutefois tenue d'en adopter un tel document<sup>207</sup>. Ces législations établissent aussi le principe de la désignation d'un commissaire à l'intégrité chargé de faire appliquer le code de conduite et d'adopter des sanctions d'ordre administratif, le cas échéant. Là encore, les municipalités locales ne sont pas tenues de désigner un tel

---

<sup>205</sup> *Id.*, p. 24.

<sup>206</sup> *Municipal Act, 2001*, préc., note 20, art. 223.2.

<sup>207</sup> *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, L.O. 2006, c. 11, ann. A, art. 157.

commissaire tandis que la Cité de Toronto est tenue de le faire<sup>208</sup>. Par ailleurs, ce code peut être assorti ou non d'une réprimande ou d'une suspension de rémunération pour une période maximale de 90 jours mais ne peut jamais être assorti de quelque infraction en cas de contravention à celui-ci<sup>209</sup>.

---

<sup>208</sup> *Municipal Act, 2001*, préc., note 20, art. 223.3 ; *Loi de 2006 sur la Cité de Toronto*, préc., note 207, art. 158(1).

<sup>209</sup> *Id.*, art. 223.2(2) et 223.4(5).

## CONCLUSION

*La peur du gendarme est le contraire de la vertu,  
ou ce n'est vertu que de prudence.*

André Comte-Sponville.

Au terme de notre étude, nous pouvons affirmer que le cadre juridique à la base du contrat de confiance qui lie le public et l' élu municipal s'avère suffisamment déployé pour atteindre les buts de transparence et d'intégrité voulus par le législateur. Nous sommes d'avis que ces règles de prévention et de sanction des conflits d'intérêts témoignent du haut standard dans la poursuite du bien commun et que cet ensemble de règles impose à l' élu d'être au-dessus de tout soupçon pour ainsi mériter la confiance du public.

Le présent mémoire a démontré que ce n'est pas d'hier que l'État québécois et les municipalités locales s'intéressent à cette question. Certaines règles, comme l'interdiction de contracter avec la municipalité et l'obligation de divulguer verbalement son intérêt et de s'abstenir de participer aux délibérations, sont très anciennes et remontent aux premières lois municipales du milieu du XIXe siècle. De plus, la lecture de nombreux rapports d'enquête ont révélé que la problématique des conflits d'intérêts a toujours figuré comme une préoccupation d'importance au sein de la population québécoise.

S'il peut s'avérer aisé de comprendre que l'intérêt personnel d'un élu municipal ne puisse entrer en jeu lorsqu'une question qui le touche est discutée au Conseil municipal, il est nettement plus difficile de circonscrire les limites de cette interdiction générale. En effet, le concept de conflit d'intérêts indirect n'est pas sans

susciter un flottement juridique lorsque vient le temps de distinguer une situation prohibée et sanctionnée par la loi de celle qui ne l'est pas.

Comme nous l'avons abordé dans ce mémoire, la loi québécoise ne définit pas en quoi consiste l'intérêt indirect pouvant faire naître un conflit d'intérêts alors que les lois municipales des autres provinces canadiennes le font davantage en optant pour une définition extensive et détaillée de l'intérêt de l' élu. Préciser ce que l'on entend par « intérêt direct ou indirect » permettrait à la fois aux élus municipaux de mieux comprendre ce qui est prohibé par la Loi et de renforcer le lien de confiance qu'ils doivent avoir avec le public en général. Sur cette question de l'intérêt indirect, la jurisprudence et la doctrine enseignent que plus l' élu a des liens d'ordre patrimonial ou matériel à l'égard d'un intérêt détenu par un tiers, plus grandes sont les chances que son jugement soit altéré par cet intérêt et qu'il soit alors tenté d'en retirer un bénéfice ou un avantage matériel.

Une autre problématique que nous avons observée tout au long de notre recherche et plus particulièrement dans l'actualité récente est celle relative aux cadeaux et autres gratifications versés aux élus municipaux. Nulle part la loi québécoise ne traite de cette question de façon spécifique ; pourtant, cette question figure souvent au cœur des préoccupations de la population. En effet, le public accepte mal qu'un élu municipal, rémunéré par la municipalité, accepte par surcroît un cadeau en gage de certains liens d'amitié de la part d'entrepreneurs qui font affaires avec la municipalité. Nous sommes d'avis que le législateur devrait intervenir pour encadrer cette pratique afin de distinguer en quelles circonstances un cadeau ou autre gratification constitue une marque d'honneur ou de politesse de celles où un



cadeau reçu constitue un « retour d'ascenseur » pouvant être interprété comme un conflit d'intérêts par la population. À cet égard, il y aurait lieu de s'inspirer de la législation manitobaine qui oblige les élus municipaux à déclarer ces cadeaux dans leur déclaration annuelle des intérêts pécuniaires. Cette obligation de divulgation pourrait s'avérer comme un moyen additionnel de transparence afin de mériter la confiance du public.

D'ailleurs, concernant l'obligation annuelle de divulgation écrite des intérêts pécuniaires, le *Rapport du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal* propose au législateur d'élargir l'obligation de divulgation écrite aux intérêts personnels de l'élu et à ceux des membres de sa famille immédiate, que ces intérêts soient pécuniaires ou d'une autre nature. Une telle recommandation, bien que louable, n'est pas sans susciter plusieurs interrogations sur la portée de cette déclaration à l'égard des personnes de la famille de l'élu, notamment sur l'idée que l'on se fait sur le concept d'intérêt d'ordre « moral ou psychologique ». Si nous sommes généralement en accord avec la suggestion d'élargir l'assujettissement à la déclaration annuelle des intérêts des membres de la famille immédiate de l'élu, nous demeurons cependant perplexes sur le type d'intérêt à déclarer qui serait autrement que de nature pécuniaire et ce, afin de couvrir toute éventualité. Nous pensons qu'il sera, d'un part, impossible à appliquer en raison de la nature même de ce genre d'intérêt et qu'il risquera, d'autre part, de paralyser les élus dans la gestion des affaires locales en raison de l'insécurité juridique qu'il va provoquer. Nous soumettons qu'il serait intéressant d'opter pour un compromis en cette matière en s'inspirant de la loi de Saskatchewan et d'obliger l'élu à non seulement déclarer ses

propres immeubles et actions dans certaines personnes morales, mais aussi de déclarer les immeubles et participations dans des personnes morales détenus par son ou sa conjointe. Cette proposition aurait l'avantage, par exemple, de régler les questions relatives à l'existence ou non de quelque droit de l'élu sur des biens de son épouse en regard de son régime matrimonial.

Nous estimons aussi nécessaire que des modifications devraient être apportées afin que cette déclaration écrite des intérêts puisse être tenue à jour en tout temps et ce, afin d'inclure les modifications des intérêts pécuniaires et de la situation patrimoniale en cours d'année.

L'étude des codes d'éthique adoptés par certaines municipalités québécoises nous a fait réaliser que ces documents, bien que dépourvus de sanction particulière, répondent néanmoins à un besoin pédagogique de mieux faire connaître le régime juridique actuel et d'aider l'élu à mieux comprendre son rôle et ses responsabilités dans l'administration publique.

À cet égard, le *Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal* recommande au législateur d'étendre cette pratique à l'ensemble des municipalités québécoises et d'assujettir le contenu de ces codes à des balises établies selon les normes de conduites générales adoptées par le législateur québécois. Au surplus, le Rapport recommande la possibilité d'assortir ces codes à des sanctions administratives et appliquées par un commissaire à l'éthique. Ces recommandations, si elles sont retenues par le législateur, amèneront un changement important dans l'ordre juridique actuel, notamment en ce que :

- a) l'adoption au plan provincial de règles générales cadres milite en faveur d'une meilleure harmonisation des principes éthiques présents dans les codes actuels et qui sont d'ailleurs à la base de l'action municipale ;
- b) les règles prévues dans ce code sont davantage de nature déontologique plutôt qu'éthique au sens où les règles de conduite peuvent faire l'objet d'une sanction (blâme, réprimande sévère, remboursement d'une somme d'argent ou la restitution de biens) alors qu'actuellement, l'esprit des codes d'éthique n'est pas tant un ensemble de règles impératives qu'un outil de réflexion, de communication et de vulgarisation du cadre juridique actuel ;
- c) l'application de ce code est confiée à un commissaire à l'éthique régional nommé par le conseil municipal ou à un commissaire d'une municipalité de grande taille désigné par son conseil ;
- d) malgré que l'application de ce code soit sous l'autorité d'un commissaire à l'éthique, c'est au conseil que revient la responsabilité de sanctionner ou non un comportement en contravention du code d'éthique.

Le Groupe de travail semble donc prendre pour acquis que la seule véritable solution aux problèmes de conflit d'intérêts dans le milieu municipal passe par l'adoption d'un code de déontologie administré par une multitude de spécialistes en éthique. Avec égards pour l'opinion contraire, nous estimons que le Groupe de travail a négligé d'étudier la pratique actuelle des codes d'éthique et leur utilité à mieux faire connaître le régime actuel. Avec égard pour l'opinion contraire, nous sommes d'avis qu'un code du genre de celui proposé par le Groupe de travail ne saurait être justifié s'il est adopté dans le but de compléter des dispositions législatives en place. On assisterait à une sorte de hiérarchie entre les différentes règles de droit en place, ce qui irait à notre avis à l'encontre du but d'unifier et d'harmoniser les règles actuelles afin qu'elles soient mieux comprises dans la population et par leurs élus locaux.

Nous considérons que les codes d'éthique actuels poursuivent l'objectif fort louable de faire connaître un cadre juridique actuel encore mal connu autant dans le

milieu municipal que dans la population en général. Ces codes actuels sont l'expression de normes de conduite souhaitables en vue d'atteindre les objectifs de transparence et d'impartialité dans la participation aux dossiers publics locaux, deux objectifs qui sont d'ailleurs repris dans la législation municipale. Sur ce point, ces codes sont véritablement de nature éthique au sens où on veut encourager l' élu à faire preuve de réflexion sur ce qu'il convient plus précisément de faire, sur un comportement qu'il est souhaitable d'adopter.

Nous sommes d'avis que ce code « nouvelle génération » suggéré par le Groupe de travail n'est pas tant de nature éthique que de nature proprement déontologique. En effet, on y suggère un texte qui, en plus de proposer à l' élu une certaine réflexion sur sa conduite, comporte également des sanctions visant à conférer force et efficacité aux dispositions qu'il contient. Dès lors, on peut se demander si ce nouveau document ne contribuera pas à semer une confusion additionnelle entre les sanctions passibles en vertu de ce code et celles prévues dans la loi.

À la lumière de nos commentaires précédents et des nombreuses dispositions législatives visant à s'assurer que les élus municipaux agissent dans l'intérêt premier de leur municipalité avec impartialité, intégrité et loyauté, nous pouvons nous demander quel peut être l'utilité d'adopter un code de déontologie du genre de celui proposé par le Rapport pour régir le comportement des élus municipaux.

De l'avis du Groupe de travail en question, l'adoption d'un code de déontologie s'avère être le seul outil capable d'encadrer l'exercice d'une charge publique municipale. Si la confiance du public justifie une conduite au-delà de tout soupçon, encore faut-il que la population et ses représentants politiques soient

davantage associés à une meilleure connaissance des principales règles de droit qui découragent l'élu municipal de profiter de son mandat public pour y retirer un bénéfice personnel. Et pour ce faire, nous estimons nécessaire que les autorités publiques fassent en sorte de mieux faire connaître les règles existantes au moyen de documents de nature éthique plutôt que d'imposer un autre ensemble de règles déontologiques dont les sanctions diffèrent de celles déjà prévues dans les lois existantes.

En prenant pour acquis que tel est le souhait du législateur de proposer une telle réforme, nous sommes d'avis que l'idée de faire appliquer les codes de déontologie par un commissaire à l'éthique s'avère intéressante pour autant que ce dernier puisse bénéficier de garanties raisonnables d'indépendance et d'impartialité et ce, afin de mener son mandat adéquatement. En outre, nous estimons primordial que ce commissaire puisse posséder tous les pouvoirs d'enquête nécessaires à l'exercice de sa charge et qu'il soit investi de la faculté d'imposer des sanctions administratives et d'instituer les procédures judiciaires qui s'imposent pour faire respecter la loi et le code de déontologie. Nous ne pouvons partager l'avis du Groupe de travail lorsqu'il recommande qu'il revient au conseil municipal, et non au commissaire à l'éthique, de prononcer une sanction ou instituer une procédure judiciaire à l'égard d'un de ses membres trouvé fautif au regard du code de déontologie. Une telle approche risque de placer le conseil dans la position délicate d'être juge et partie. La partisanerie risque de l'emporter sur l'application impartiale des règles d'éthique.

Par ailleurs, nous avons des doutes sur l'efficacité de la multiplication de ces postes de commissaires à l'échelle des MRC et des grandes villes québécoises et ce,

compte tenu des implications financières reliées à la création de tels postes. Qui plus est, nous faisons l'hypothèse que la situation actuelle n'est pas telle que des questions éthiques surgissent à tout moment au sein des municipalités et qui pourraient justifier la présence régionale d'un commissaire à l'éthique embauché à plein temps. Nous faisons donc la suggestion que ce poste soit centralisé au sein d'une seule structure, comme le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire ou la Commission municipale, au lieu de laisser les MRC s'organiser par elles-mêmes.

Si tel est le souhait du législateur de transformer l'état du droit par l'introduction de codes de déontologie dans toutes les municipalités de la province, il faudra procéder à une réforme en profondeur du régime juridique actuel afin de l'harmoniser avec les nouveaux objectifs de transparence et d'intégrité recherchés.

Nous sommes d'avis que les mêmes fins seraient atteintes en donnant le pouvoir aux municipalités d'adopter un code de nature éthique et de renforcer le pouvoir d'enquête de la Commission municipale en plus de donner à cette dernière le pouvoir d'instituer tout recours judiciaire pour faire respecter les règles juridiques en place. À ces mesures pourrait s'ajouter celle où des conseillers de la Commission pourraient offrir des services-conseil aux élus municipaux aux prises avec des dilemmes ou des préoccupations personnelles relatives à l'exercice de leur charge municipale. L'on ne saurait d'ailleurs négliger le besoin exprimé par le milieu de se doter d'un support professionnel qui pourrait accompagner les représentants politiques locaux dans l'exercice éclairé de leur charge publique.

Le juge Bissonette déclarait dans *Binder c. Blais*<sup>1</sup> que pour être membre d'un conseil municipal, « *il faut être pur comme le cristal et vertueux comme la femme de César.* »<sup>2</sup> Les citoyens doivent en effet s'attendre de leurs élus qu'ils démontrent la plus grande rectitude de comportement. Mais pour s'assurer que les municipalités québécoises soient administrées par des personnes désintéressées, faut-il nécessairement procéder à l'adoption d'un code d'éthique et de déontologie appliqué par une nouvelle catégorie de fonctionnaires municipaux ? Au terme de notre étude de la législation municipale en cette matière, qu'il nous soit permis d'en douter.

---

<sup>1</sup> [1952] B.R. 621.

<sup>2</sup> *Id.*, p. 630.

## TABLE DE LEGISLATION

### A. Lois québécoises

#### 1. Refondues

*Charte de la Ville de Montréal*, L.R.Q., c. C-11.4.

*Code de procédure civile*, L.R.Q., c. C-25.

*Code municipal du Québec*, L.R.Q., c. C-27.1.

*Loi sur la Commission municipale*, L.R.Q., c. C-35.

*Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*, L.R.Q., c. F-6. (abrogée le 1<sup>er</sup> janvier 1988)

*Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19.

*Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, L.R.Q., c. E-2.2.

*Loi sur les élections dans certaines municipalités*, L.R.Q., c. E-2.1. (abrogée le 1<sup>er</sup> janvier 1988)

*Loi sur le traitement des élus municipaux*, L.R.Q., c. T-11.001.

*Loi sur les travaux municipaux*, L.R.Q., c. T-14.

#### 2. Non refondues

*Acte des clauses générales des corporations de ville*, S.Q. 1876, c. 29.

*Acte des municipalités et des chemins du Bas Canada*, S.B.C. 1855, c. 100.

*Charte de la Cité de Montréal*, S.Q. 1899, c. 58.

*Code municipal de la province de Québec*, S.Q. 1870, c. 68.

*Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités*, L.Q. 1980, c. 16.

*Loi concernant les cités et villes*, S.Q. 1903, c. 38.



*Loi modifiant la Loi concernant les élections de 1978 dans certaines municipalités*, L.Q. 1979, c. 40.

*Loi modifiant les Statuts refondus, 1925, relativement aux en quêtes municipales*, S.Q. 1926 c. 12.

## **B. Lois provinciales canadiennes**

*Financial Disclosure Act*, R.S.B.C. 1996, c. 139, (B.C.).

*Loi de 1994 sur la Divulgence des intérêts des membres des administrations locales*, L.O. 1994, c. 23, ann. B, (Ont.).

*Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, L.O. 2006, c. 11, ann. A, (Ont.).

*Loi sur les conflits d'intérêts au sein des conseils municipaux*, C.P.L.M. c. M255, (Man.).

*Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, L.R.O. 1990, c. M.50, (Ont.).

*Loi sur les municipalités*, R.S.N.B. 1973, c. M-22, (N.-B.).

*Municipal Act, 2001*, S.O. 2001, c. 25, (Ont.).

*Municipal Conflict of Interest Act*, R.S.N.S. 1989, c. 299, (N.S.).

*Municipal Government Act*, R.S.A. 2000, c. M-26, (Alta.).

*Municipalities Act*, S.S. 2005, c. M-36.1, (Sask.).

*Municipalities Act*, 1999, S.N.L. 1999, c. M-24, (Nfld.).

*Municipalities Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. M-13, (P.E.I.).

*Northern Municipalities Act*, S.S. 1983, c. N-5.1, (Sask.).

*Urban Municipality Act, 1984*, S.S. 1983-84, c. U-11 (Sask.).

## **C. Codes d'éthique et de déontologie municipaux**

*Code d'éthique*, Conseil municipal de la Municipalité de Saint-Joseph-du-Lac, résolution n° 5 mars 2001.

*Code d'éthique*, Conseil municipal de la Ville de Lac-Brome, résolution n° 2003-09-, 9 septembre 2003.

*Code d'éthique à l'intention des élus, employés et autres intervenants de la Ville de Vaudreuil-Dorion*, Conseil municipal de la Ville de Vaudreuil-Dorion, résolution n° 08-11-998, 18 novembre 2008.

*Code d'éthique des membres du Conseil municipal*, Conseil municipal de la Ville de Montréal, résolution n° C090-02240, 21 juin 1990.

*Code d'éthique s'appliquant aux élus, aux représentants et aux employés*, Conseil municipal de la Ville de Laval, résolution n° CE-93/8568, 8 décembre 1993.

*Code d'éthique transitoire*, Conseil municipal de la Ville de Montréal, résolution n° CM09 0293, 27 avril 2009.

*Code d'éthique. Les règles d'éthique régissant les élus et les autres administrateurs municipaux de la Ville de Sherbrooke*, Conseil municipal de la Ville de Sherbrooke, C.M. 2001-0019-00, n° 10 décembre 2001.

*Création de la fonction de conseiller en éthique et nomination de son titulaire*, Conseil municipal de la Ville de Longueuil, résolution n° CM-040316-13.24, 16 mars 2004.

*Règles concernant l'éthique*, Conseil municipal de la Ville de Granby, résolution n° 06/05/0324, 1<sup>er</sup> mai 2006.

## TABLE DE JURISPRUDENCE

*Alarie c. Monette*, [1983] C.A. 192, AZ-83011102.

*Allard c. Pellerin*, [1982] J.M. 57 (C.S.).

*Angrignon c. Bonnier*, [1935] R.C.S. 38.

*Anonymous*, (1704) 87 E.R. 853 (K.B.).

*Association des résidents du vieux St-Boniface inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170.

*Beaupré (Ville de) c. Gosselin*, [1995] AZ-96021005.

*Bergeron c. Ville de Jonquières*, (1928) 44 B.R. 542.

*Binder c. Blais*, [1952] B.R. 621.

*Biron c. Mayer*, B.E. 97BE-743, AZ-97026318 (C.S.).

*Boudreau c. Bourque*, [1985] R.L. 562 (C.S.).

*Boulerice c. Lussier*, J.E. 95-1412 (C.S.).

*Bourbonnais c. Parenteau*, [2008] R.J.Q. 104, 2007 QCCA 1841 (C.A.).

*Bourdon c. Saint-Jacques*, J.E. 95-704 (C.S.).

*Brassard c. Régie d'assainissement de l'eau de Deux-Montagnes inc.*, J.E. 2002-872, AZ-50122484 (C.S.).

*Carey c. Durand*, J.E. 96-18, AZ-97021015 (C.S.).

*Carignan c. Deschamps*, J.E. 2004-1603, AZ-50236026 (C.S.).

*Caron c. Ricard*, C.S. Trois-Rivières, n° 400-05-000424-888, 13 janvier 1989, j. Laroche.

*Carré c. R.*, J.E. 95-1515 (C.A.)

*Cité de Saint-Léonard c. Di Zazzo* [1978] C.A. 128.

*City of Toronto v. Bowes*, [1854] Ch. R. 489.

*Corporation municipale du village de Shawbridge c. Richer*, C.S. Montréal, n° 05-000189-777, 29 avril 1977, j. MacKay.

*Corriveau c. Olivier*, [1998] R.J.Q. 101 (C.A.).

*Cousineau c. Petitpas*, [1993] R.J.Q. 2028, AZ-93011787 (C.A.).

*Daveluyville (village de) c. Beaumier*, (1918) 27 B.R. 23.

*Dubé c. Grignon*, J.E. 97-1528 (C.A.).

*Duhamel c. Rivard*, [1992] R.J.Q. 1217, AZ-92011651 (C.A.).

*Dussault c. Sabourin* J.E. 98-2099, AZ-98011745 (C.A.).

*Fortin c. Gadoury*, J.E. 95-705, AZ-95011420 (C.A.).

*Fortin c. Paroisse St-Joseph d'Alma*, [1972] C.S. 414.

*Gagné c. R.*, J.E. 2000-1337, AZ-50077411 (C.A.).

*Gauthier c. Dextrase*, C.S. Terrebonne, n° 700-05-222057-820, 20 juin 1985 ; j. Zerbisias.

*Girard c. Moisan*, C.S. Québec, n° 200-05-004221-961, 23 septembre 1996, j. Larouche.

*Gold c. Tashereau*, J.E. 89-744, AZ-89021189 (C.S.).

*Gosselin c. Drouin*, [1959] B.R. 201.

*Governor and Company of York Building Society v. Mackenzie* (1795) 8 Bro. P.C. 42.

*Gravel c. Lamontagne* J.E. 94-403, AZ-94021137 (C.S.).

*Heffernan c. Rozon*, J.E. 92-1379, AZ-92021491 (C.S.).

*Juneau c. Ville de Québec*, [1991] R.J.Q. 2781 (C.A.).

*Laberge c. Vézina*, C.S. Québec, n° 200-05-001757-926, 23 octobre 1992, j. Dufour.

*Labrosse c. Montréal-Est (Ville de)* [1986] R.J.Q. 229, AZ-86011032 (C.A.).

*Lachance c. Dubé*, C.S. Montmagny, n° 300-05-000013-907, 4 février 1992, j. Mignault.

*Lachance c. Vézina*, J.E. 92-440, AZ-92021140 (C.S.).

*Lapointe c. Messier*, (1914) R.C.S. 271.

*Lavergne c. Gélinas*, J.E. 91-1006, AZ-91021338 (C.S.).

*Leblanc c. Leblanc*, J.E. 92-1234, AZ-92021414 (C.S.).

*Leblanc c. R.*, [1979] C.A. 417, AZ-79011150 (C.A.), conf. par [1982] 1 R.C.S. 344.

*Lévesque c. Lemay* J.E. 96-2227 (C.S.).

*Marcel Martineau électricien inc. c. Ville de Saint-Romuald*, J.E. 96-505 (C.S.), conf. par C.A. Québec, n° 200-09-000725-964, 22 mars 1999, jj. Rousseau-JHoule, Deschamps et Chamberland.

*Marchand c. Poirier*, J.E. 2000-2273 (C.S.).

*Martineau c. Bonhomme*, J.E. 99-1820 (C.S.), conf. par REJB 2000-21622 (C.A.).

*Maurice c. Boulay* J.E. 92-53, AZ-92021016 (C.S.).

*Montréal-Est (Ville de) c. Lachapelle*, [1991] R.J.Q. 2831, AZ-91021506 (C.S.).

*Morin c. Fortin*, J.E. 98-1949, AZ-98011727 (C.A.).

*Mousseau c. Houle*, C.S. Hull, n° 550-05-008891-999, 25 octobre 1999, j. Trudel.

*Néron c. Bilodeau*, [1988] R.J.Q. 2366, AZ-88011906 (C.A.).

*Ouellette c. Corporation de Lachine*, (1893) 2 B.R. 100.

*Painchaud c. Lavoie*, J.E. 91-1373, AZ-91021505 (C.S.).

*Palardy c. Beauregard*, C.S. Richelieu, n° 765-05-000241-882, 21 mars 1990, j. Fréchette

*Paquin c. Prescott*, J.E. 83-1163, AZ-83021636 (C.S.), conf. par C.A. no 500-09-001722-834, 12 mars 1985.

*Paterson v. Bowes*, (1853) 4 Gr. 170 (Ch. C.).

*Pelletier c. Lefebvre*, J.E. 96-1099, AZ-96021422 (C.S.).

*Perreault c. R.*, [1992] R.J.Q. 1829 (C.A.).

*Perron c. Cossette*, J.E. 95-62, AZ-95021020 (C.S.).

*Poirier c. Charpentier*, J.E. 98-450, AZ-98021184 (C.S.).

*Poirier c. Leclerc*, J.E. 94-560, AZ-94011368 (C.A.).

*Poulin c. Larose*, [1977] C.A. 87.

*Procureur général du Québec c. Caissy*, J.E. 98-754, AZ-98011337 (C.A.).

*Procureur général du Québec c. Duchesneau*, J.E. 2004-1195, AZ-50253408 (C.A.).

*Progrès civique de Québec c. Gaudreault*, J.E. 96-1942, AZ-96021803 (C.S.), conf. par J.E. 97-212, AZ-97011092 (C.A.).

*Proulx c. Duchesneau*, J.E. 99-1213, AZ-99021562 (C.S.).

*Provost c. Paroisse Ste-Anne de Varennes*, (1890) 6 M.L.R. 489 (C.S.).

*Prud'homme c. R.*, J.E. 94-1667, AZ-94021634 (C.S.).

*Québec (Procureur général) c. Duchesneau* J.E. 2004-1195, AZ-50253408 (C.A.).

*Quessy c. Plante*, [1998] AZ-98021961 (C.S.).

*R. c. Bouchard*, J.E. 92-451, AZ-92031081 (C.Q.).

*R. c. Bembridge*, (1783) 99 E.R. 679.

*R. c. Boulanger*, [2006] 2 R.C.S. 49.

*R. c. Campeau*, [1976] C.A. 511.

*R. c. Chrétien*, [1988] R.L. 267, AZ-88011543 (C.A.).

*R. c. Dussault*, J.E. 2004-2221, AZ-50274250 (C.Q.).

*R. c. Fortin*, J.E. 2006-863 (C.S.).

*R. c. McKita*, (1982) 66 C.C.C. (2d) 164 (B.C.C.A.).

*R. c. Niding*, [1984] C.S.P. 1008.

*R. c. Prévost*, J.E. 2002-536, AZ-50113196 (C.Q.).

*R. c. Sheets*, [1971] R.C.S. 614.

*R. c. Trudeau*, J.E. 84-329 (C.S.P.), conf. par J.E. 88-1377 (C.A.).

*R. c. Wheeler*, [1979] 2 R.C.S. 650.

*Rancourt c. Blais* J.E. 94-1027, AZ-94021387 (C.S.).

*Regina v. Mayor and Justices of Dea*, (1881) 25 L.T.N.S. 439

*Re L'Abbe and Blind River*, (1904) 7 O.L.R. 230 (C.A.).

*Robinson c. Savard*, [1975] C.S. 520, AZ-75021161.

*Rochefort c. Dallaire*, J.E. 99-334, AZ-99021091 (C.S.).

*Roy c. Guay*, C.A. Québec, n° 200-09-002198-981, 19 octobre 1999, jj. Mailhot, Rousseau-Houle et Biron.

*Roy c. Pedneault*, [1987] R.L. 291, AZ-87011226 (C.A.).

*Saint-Pierre c. Charette*, 1991 (C.S. n° 550-05-001364-895, 10 mai 1991, conf. par C.A.M. 500-09-001191-915).

*Save Richmond Farmland Society c. Richmond (canton)*, [1990] 3 R.C.S. 1213.

*Senez c. Labrosse*, C.S. Montréal, n° 500-05-016371-930, 4 mars 1994, j. Guthrie.

*Shum Kwok Sher c. HKSAR*, [2002] 5 HKCFAR 381.

*St-Eugène-d'Argentenay (Corp. municipale de) c. Dufour*, J.E. 96-1492, AZ-96021593 (C.S.).

*Taesdale-Lachapelle c. St-Cyr*, J.E. 98-1595 (C.S.).

*Taesdale-Lachapelle c. Pellerin*, J.E. 98-2383 (C.S.), conf. par C.A. Québec, n° 200-09-002322-987, 5 février 1999, j. LeBel, Dussault et Letarte (*ad hoc*).

*Tremblay c. Dénommé*, C.S. Labelle, no 560-05-000151-75 ; 27 juillet 1977, j. Charles B. Major.

*Vachon-Goulet c. Fortier*, J.E. 96-402 (C.S.).

*Vashon c. East Hawkesbury (township)*, (1879) 30 U.C.C.P. 194 (C.A.).

*Ville de Lemoyne c. Charpentier*, [1976] C.S. 54 (C.S.).

*WMI Waste Management du Canada c. Municipalité d'Aylmer*, C.S. Hull, n° 550-05-000871-916, 4 juin 1991, j. Frenette.

## BIBLIOGRAPHIE

### 1. Monographies et ouvrages collectifs

- ARNOLD, Thomas James, *A treatise on the law relating to municipal corporations*, London, Shaw, 1851, 250 p.
- BACCIGALUPO, Alain *Éthique et déontologie chez les élus et les administrateurs municipaux des grandes villes du Québec*, Sainte-Foy, Université Laval, Laboratoire d'études politiques, 1995, 75 p.
- BANVILLE, Germaine, *Élus municipaux, contrats et conflits d'intérêts*, Mémoire de maîtrise, Sainte-Foy, Faculté de Droit, Université Laval, 1988, 190 p.
- CROSS, Charles Albert, *Principles of local government law*, 5<sup>th</sup> ed., London, Sweet & Maxwell Ltd, 1974, 577 p.
- DUSSAULT, René, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, Québec, P.U.L., 1974, vol. 1, 2016 p.
- GARANT, Patrice, *Essai sur le service public au Québec; élaboration d'une théorie générale et d'un droit moderne des services publics (droit administratif) au Québec*, Montréal, 1966, 503 p.
- GARANT, Patrice et MORIN, Marcel, *La fonction publique canadienne et québécoise*, Québec, P.U.L., 1973, 463 p.
- GIROUX, Pierre, *Contrats des organismes publics québécois*, Farnham, Les Publications CCH/FM Ltée, 1988, feuilles mobiles, à jour au 18 juin 2009, p.
- HART, William O., *Introduction to the law of local government and administration*, 8<sup>th</sup> ed., London, Butterworths, 1968, 784 p.
- HÉTU, Jean et DUPLESSIS, Yvon, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, Brossard, Publications CCH, 2003, feuilles mobiles, à jour au 1er janvier 2009.
- HOEHN, Felix, *Municipalities and Canadian law : defining the authority of local governments*, Saskatoon, Purich Pub., 1996, 371 p.
- HUDE, Henri, *L'Éthique des décideurs*, Paris, Presses de la Renaissance, 2004, 454 p.
- JUTRAS, Magalie, *Petit lexique des valeurs dans la fonction publique canadienne*, novembre 2001, en ligne : <[http://www.psagency-agencefp.gc.ca/arc/veo-bve/petitlexique\\_f.asp](http://www.psagency-agencefp.gc.ca/arc/veo-bve/petitlexique_f.asp)>



- L'HEUREUX, Jacques, *Droit municipal québécois*, Montréal, SOREJ, 1981, p.
- LADOUCEUR, Nicole, *Le contrôle des conflits d'intérêts : mesures législatives et murailles de Chine*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1993, 173 p.
- LANGLOIS, André, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, 3<sup>e</sup> éd., Cowansville, Québec, Éditions Y. Blais, 2005, 542 p.
- LeCHASSEUR, Marc-André, *Conflits d'intérêts et inhabilités en milieu municipal. Guide de l'élu et du fonctionnaire municipal*, Cowansville, Yvon Blais, 1997, 223 p.
- LEMIEUX, Pierre, *Les contrats de l'Administration fédérale, provinciale et municipale*, Sherbrooke, Éditions de la Revue de droit, 1981, 75 p.
- LINTEAU, Paul-André et al., *Histoire du Québec contemporain. Les années 1930*, Montréal, Boréal, 1986, 627 p.
- MAKUCH, Stanley M., CRAIK, Neil et B. LEISK SIGNE, *Canadian municipal and planning law*, 2<sup>d</sup> ed., Toronto, Thomson Carswell, 2004, 273 p.
- McQUILLIN, Eugene, *The law of municipal corporations*, Chicago, West-Law, 1999, v. 10A.
- MERCIER, Joël et ROY, Pierre, *Manuel de l'élu municipal*, 4<sup>e</sup> éd., Brossard, CCH, 2004, 188 p.
- Notes explicatives article par article du projet de loi numéro 100 intitulé Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et sanctionné le 23 juin 1987*, s.l., s.n., 1987, 661p.
- PELLETIER, Martin, *Conflits d'intérêts et éthique chez les élus, 2000-2005 bibliographie sélective*, 2005, en ligne :  
<http://www.assnat.qc.ca/fra/Bibliotheque/publications/thematiques/bt108.pdf>
- PIGEON, Louis-Philippe, *Rédaction et interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd., Québec, Les Publications du Québec, 1986, 156 p.
- PIRON, Florence, *Éthique, gestion et hiérarchie dans l'administration publique québécoise. Rapport de terrain*, septembre 2003, en ligne :  
<http://archives.enap.ca/bibliotheques/2006/07/18195516.pdf>
- ROGERS, Ian MacFee, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, Toronto, Thomson - Carswell, 1971, p. 3 v.
- , *Municipal councillors' handbook*, 4<sup>th</sup> ed., Toronto, Carswell, 1982, 135 p.
- ROY, Hugo, *Éthique et conflit d'Intérêts. Tour d'horizon au Canada et au niveau international*, mai 2005, en ligne :

[http://www.usherbrooke.ca/cirea/documentation/docu\\_pdf/notes\\_recherches\\_enap/Ethique\\_conflits\\_d'interets\\_lobbying.pdf](http://www.usherbrooke.ca/cirea/documentation/docu_pdf/notes_recherches_enap/Ethique_conflits_d'interets_lobbying.pdf)>

STARR, Michael et SHARP, Mitchell, *L'éthique dans le secteur public. Rapport*, Ottawa, Groupe de travail sur les conflits d'intérêts, 1984, 369 p.

TREMBLAY, André et SAVOIE, Reginald, *Précis de droit municipal*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1973, 382 p.

YOUNG, Margaret, *Les conflits d'intérêts: principaux aspects*, Ottawa, Service de la recherche, Bibliothèque du Parlement, 1992, 32 p.

## B. Articles de revue et études d'ouvrages collectifs

BOUCHER, Jean Carol, Éthique et déontologie chez les cadres municipaux, dans S.F.P.B.Q., vol. 74, *Développements récents en droit municipal (1996)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 131.

CHÉNARD, Daniel, Déontologie municipale: éthique et code d'éthique, dans S.F.B.Q., vol. 168, *Développements récents en droit municipal (2002)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 91.

DESMARAIS, Jacques et PERRAS, Josée, «Un élu de confiance. Loi, éthique et moralité dans la gestion municipale», *Municipalité*, décembre 1995 – janvier, p. 16.

FRÉCHETTE, Jean, «Droit municipal - action en déqualification d'un échevin » (1967-1968) 4 *Justinien* 172.

GARANT, Patrice, «Les conflits d'intérêts en droit public dans le droit québécois» (1968) 6 *Col. I Dr.Comp.* 215.

---, «Les fins du Droit public moderne au Québec» (1966-1967) 8 *C. de D.* 251.

GIROUX, Guy, «La demande sociale de l'éthique: autorégulation ou hétérorégulation?», dans G. Giroux, *La pratique sociale de l'éthique*, Saint-Laurent, Québec, Bellarmin, 1997, p. 27.

GRAVEL, Pierre, *Le conseiller en éthique*, <[http://www.longueuil.ca/vw/asp/attachements/messages-msg\\_fichier-7314-1.pdf](http://www.longueuil.ca/vw/asp/attachements/messages-msg_fichier-7314-1.pdf)>

HÉBERT, Gilles, «Les conflits d'intérêts: abus de confiance, devoir de loyauté et code d'éthique», dans André Poupart (dir.), *La démocratie municipale - Journées Maximilien-Caron*, Montréal, Themis, 1996, p. 49.

HÉTU, Jean, «L'arrêt *Bourbonnais c. Parenteau* et la notion d'inconduite» (2008) 8 *A.J.M.* 11.

---, «Les cadeaux offerts aux élus municipaux» (2001) 1 *A.J.M.* 1.

ISABELLE, Catherine, «Les conflits d'intérêts chez les élus municipaux au Québec et en Ontario: deux visions, deux solutions» (1998) 12 *R.J.E.U.L.* 121.

JURISIC, Eugène, «Commentaires des arrêts. Les contrats municipaux» (1973) 33 *R. du B.* 63.

L'HEUREUX, Jacques, «Des conflits d'intérêts» (1981) 37 *R. du B.* 114.

Et si le maire ou un conseiller posait des actes incongrus ?, dans S.F.P.B.Q., vol. 119, *Développements récents en droit municipal* (1999), Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 91.

«L'éligibilité aux charges municipales» (1973) 4 *R.G.D.* 7.

«Les récents développements en matière de conflits d'intérêts» (1981) 12 *R.D.U.S.* 201.

LAURIN, Pierre, La déclaration annuelle des intérêts pécuniaires des élus: garantie de transparence ou arme politique?, dans S.F.P.B.Q., vol. 132, *Développements récents en droit municipal* (2000), Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 137.

LEMIEUX, Pierre, «Le particularisme des contrats des corporations municipales» (1981) 12 *R.D.U.S.* 227.

MARCOTTE, Claude, «Des contrats avec la municipalité» (1962) 12 *R. du B.* 92.

ROGERS, Ian MacFee, «Conflicts of Interest - A Trap for unwary Politicians» (1973) 11 *Osgoode L.J.* 537.

ROY, Hugo et BOISVERT, Yves, «L'Éthique gouvernementale au Québec. Une histoire fragile», dans Robert Bernier, *L'État québécois au XXe siècle*, Sainte-Foy, PUQ, 2004, p. 459.

TREMBLAY, André, «Les institutions municipales au Québec», dans Raoul-P. Barbe, *Droit adminisratif canadien et québécois*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1969, p. 138.

VIAU, Pierre, «Enquêtes et tutelle municipales» (1968) *R. du B.* 694.

WILLIAMS, Jeremy S., «Conflict of Interest in the Public Service» (1970) 8 *Alta. L. Rev.* 449.

### **C. Rapports d'enquête**

CANNON, L. J., *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'administration des affaires de la Ville de Montréal par son Conseil de Ville*, Québec, BAnQ, Fonds E108, 1909, 147 p.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE COÛT DE LA 21<sup>e</sup> OLYMPIADE, *Rapport de la Commission d'enquête sur le coût de la 21<sup>e</sup> olympiade*, Montréal, 1980, 4 v.

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, *Enquête sur l'administration de la ville de Dolbeau*, Québec, Éditeur officiel du Québec, Service de la reprographie, 1977, 109 p.

*Éthique et démocratie municipale au Québec. Rapport du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal*, 2009, en ligne : <[http://www.cmq.gouv.qc.ca/images\\_data/323.pdf](http://www.cmq.gouv.qc.ca/images_data/323.pdf)>

*Rapport d'enquête concernant la Corporation municipale de la paroisse de Saint-Didace*, Québec, Éditeur officiel du Québec, Service de la reprographie, 1984, 37 p.

*Rapport d'enquête sur tous les aspects de l'administration de la municipalité de Sainte-Sophie du 1<sup>er</sup> janvier 1990 au 31 janvier 1995*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1997, 275 p.

*Rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de la cité de Saint-Léonard*, Québec, Éditeur officiel du Québec, Service de la reprographie, 1974, 150 p.

*Rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de Ville d'Anjou*, Québec, Éditeur officiel du Québec, Service de la reprographie, 1975, 155 p.

*Rapport de la Commission municipale du Québec à la suite de l'enquête sur tous les aspects de l'administration financière de la Corporation municipale de Saint-Mathieu (M.R.C. Roussillon) pour les exercices financiers 1984 et 1985*, Québec, Éditeur officiel du Québec, Service de la reprographie, 1986, 76 p.

*Rapport de la Commission municipale du Québec concernant la ville de Schefferville*, Québec, Éditeur officiel du Québec, Service de la reprographie, 1987, 50 p.

*Rapport de la Commission municipale du Québec sur l'administration de la Cité de Lachine*, Québec, Éditeur officiel du Québec, Service de la reprographie, 1980, 139 p.

*Rapport de la Commission municipale du Québec sur l'administration de la municipalité de Saint-Évariste-de-Forsyth*, Québec, Éditeur officiel du Québec, Service de la reprographie, 1992, 165 p.

*Rapport. Commission d'enquête sur l'administration de la Cité de Pointe-aux-Trembles*, Québec, Éditeur officiel du Québec, Service de la reprographie, 1969, 73 p.

*Rapport de la Commission d'enquête concernant tous les aspects de l'établissement de l'aéroport de Bromont*, Québec, Éditeur officiel du Québec, Service de la reprographie, 1982, 76 p.

COMMISSION DE REFONTE DES LOIS MUNICIPALES, *Rapport : Commission de refonte des lois municipales*, S.l., s.n., 1974, 3 vol.

PARKER, J.D., *Rapport de la Commission d'enquête sur les faits reliés à des allégations de conflits d'intérêts concernant l'honorable Sinclair M. Stevens*, Ottawa, Imp. de la Reine, 1984, 487 p.